

**TESIS DOCTORAL**

**Estudio territorial y paisajístico de la  
agricultura periurbana en la región  
metropolitana de Madrid: análisis de casos  
y propuestas de ordenación y gestión**

**Carolina Yacamán Ochoa**

Licenciada en Ciencias Ambientales

**Junio 2017**

Director:

**Rafael Mata Olmo**

**DOCTORADO EN GEOGRAFÍA**

DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA  
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

Estudio territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid.  
Análisis de casos y propuestas de ordenación y gestión.

Estudio territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid.  
Análisis de casos y propuestas de ordenación y gestión.

**A Mikel, Irati y Markel**

Estudio territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid.  
Análisis de casos y propuestas de ordenación y gestión.



## **AGRADECIMIENTOS**

Desde que comenzó el gran reto personal de redactar esta tesis doctoral muchos amigos, expertos y profesionales han influido en mi forma de comprender y acércame a la agricultura periurbana. A todos ellos estoy muy agradecida, y de manera muy especial a los y las agricultoras que la han hecho posible.

En primer lugar, quiero manifestar mi gratitud a mi director de tesis, Rafael Mata, por acompañarme en estos últimos años de forma incondicional, tanto en el ámbito personal, como profesional y académico. No sólo ha depositado en mí una enorme confianza, sino que también se ha embarcado conmigo en todo tipo de iniciativas para la puesta valor de la agricultura periurbana en Madrid.

También quiero agradecer a los miembros del Tribunal el interés y la atención prestados a esta investigación, y la evaluación crítica de la misma, que sin duda contribuirá a su mejora y a mi maduración como investigadora y profesional sobre los asuntos que aborda, a Jorge Hermosilla, Nieves López, Alberto Matarán, David Gallar, Simón Sánchez, Ángel Calle y Elia Canosa.

Mi agradecimiento también a mis compañeros de Heliconia, que pacientemente han consentido mi excedencia para redactar la tesis, y por apoyarme material y emocionalmente.

Y a todas las personas que han hecho posible la redacción de este trabajo, con una especial mención a Julián Sánchez Urrea y a Sira Rego, por habernos dado la oportunidad - al equipo de Heliconia- de poner en marcha proyectos innovadores de apoyo a la agricultura; a la Comunidad de Regantes Hortifuenla, a Carlos Fernández por los comentarios y sugerencias, a Ana Zazo, con quién tuve la oportunidad de escribir y coordinar el libro “El Parque Agrario”, pieza clave en mi trayectoria académica y profesional, y a todas aquellas personas que me han ayudado en este largo camino.

A mi familia, a la cual le he restado innumerables horas durante años; a mis hijos, que han crecido viéndome durante muchos fines de semana frente al ordenador, y a mi compañero de vida Mikel, por apoyarme de todas las formas posibles, sin quien esta tesis no hubiera sido posible. A mis padres por confiar siempre en mí y a mi abuelo por haberme enseñado a pensar de forma diferente.

Estudio territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid.  
Análisis de casos y propuestas de ordenación y gestión.

## RESUMEN

Desde la segunda mitad del siglo XX, las áreas metropolitanas han estado marcadas por un proceso de constante expansión de usos residenciales e industriales, y por el incremento de infraestructuras de transporte para mejorar la conexión entre las ciudades y sus periferias, proceso comúnmente conocido como “periurbanización”. Esta situación pone sobre la mesa nuevas cuestiones sobre la función de la agricultura en estos territorios en recomposición (Larcher, 1998) y sobre la capacidad de abastecimiento que tiene la agricultura periurbana en el interior de las áreas metropolitanas. Mientras que la artificialización del suelo es cada vez mayor, el espacio utilizado por la agricultura periurbana se reduce y está altamente fragmentado. Sin embargo, por paradójico que resulte, el gran problema no consiste tanto en la reducción de la superficie fértil, como en el retroceso y la falta de renovación de la actividad agraria profesional en los entornos urbanos derivados en gran medida de la falta de gestión del suelo.

Según las ciudades y la época, el significado de la agricultura y las funciones que ha desempeñado han ido cambiando (Jarrige et al., 2006). Su vínculo con la ciudad, en general, se ha ido deteriorando con el paso del tiempo. La proximidad espacial a los entornos urbanos ha sido el factor que ha influido de modo más determinante sobre la agricultura periurbana, en muchos lugares, de forma negativa. En otros, gracias a las políticas de protección y gestión territorial, la proximidad urbana se ha convertido en una oportunidad.

La agricultura periurbana podría definirse de acuerdo con las siguientes características:

Actividad agraria condicionada por el sistema urbano en el que se desarrolla, que ejerce sobre ella impactos negativos que limitan su viabilidad económica (CESE, 2004).

Actividad económica que produce alimentos y que, por lo tanto, es una pieza clave dentro del sistema agroalimentario urbano, adquiriendo un nuevo rol en las políticas alimentarias alternativas que buscan relocalizar y territorializar el alimento.

Actividad agraria multifuncional que ofrece bienes y servicios complementarios, junto a la producción de alimentos.

Cabe preguntarse cómo integrar todas estas cuestiones que definen la agricultura periurbana dentro los proyectos agrourbano, en aras de recuperar la conexión entre la alimentación urbana y la producción de proximidad. Desde los planteamientos de la planificación territorial estratégica, se está reconociendo cada vez con mayor claridad el valor que tiene la alimentación para el futuro de los espacios urbanos (Pellegrino et al., 2013). En este sentido, en la actualidad la agricultura periurbana está jugando un nuevo papel, determinado por la creciente demanda de alimentos locales entre los consumidores urbanos (Zasada, 2011), una circunstancia que resulta esencial para que la planificación territorial pueda reorientar el tratamiento de la agricultura en las áreas urbanas y asegure su puesta en valor con la relocalización y territorialización de los sistemas alimentarios.

Las recientes políticas públicas que están abordando los aspectos espaciales de la alimentación y creando marcos de gobernanza territorial para mejorar la participación de agentes económicos y sociales en torno a políticas alimentarias alternativas, están sirviendo a

la vez para vertebrar a los agentes de la cadena agroalimentaria y asegurar la protección y la viabilidad económica de la agricultura periurbana, incidiendo de esta forma en cuestiones como la seguridad y la soberanía alimentarias. En la planificación estratégica, desde el enfoque territorialista, se está trabajando con una serie de herramientas para la activación de los paisajes productivos y culturales de la agricultura, mediante la concertación con los agentes locales, con una fuerte implicación de los poderes públicos municipales y orientadas a la protección y gestión de los valores identitarios del territorio al servicio del bien común (Mata y Yacamán, 2016). Es el caso de los Parques Agrarios, las Infraestructuras Verdes, las Cartas del Paisaje y la Custodia del Territorio.

Palabras clave: agricultura periurbana; paisajes de la agricultura; planificación alimentaria; gobernanza territorial; proyecto agrourbano; planificación territorial; Región metropolitana de Madrid.

## ÍNDICE

<b>CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>25</b>
1.1 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	25
1.2 ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN.....	25
1.3 PROBLEMÁTICA DE LA INVESTIGACIÓN.....	29
1.4 HIPÓTESIS DE TRABAJO.....	31
1.4.1 Hipótesis general.....	31
1.4.2 Hipótesis secundarias.....	31
1.5 FUENTES Y METODOLOGÍA.....	32
<b>CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA AGRICULTURA EN EL MARCO DE UNA NUEVA RURALIDAD PERIURBANA.....</b>	<b>39</b>
2.1 INTRODUCCIÓN.....	39
2.1.1 Aclarando conceptos en torno a las definiciones de agricultura urbana, periurbana y rural.....	39
2.1.2 El concepto de agricultura periurbana.....	40
2.1.3 El concepto de la agricultura rural.....	42
2.2 CRITERIOS PARA LA DEFINICIÓN DE LA AGRICULTURA PERIURBANA EN EL MARCO DE UNA NUEVA RURALIDAD PERIURBANA.....	46
2.2.1 Definición de la agricultura periurbana a partir de las dinámicas socio- territoriales contemporáneas.....	46
2.2.2 La agricultura periurbana definida a partir de su dimensión espacial.....	58
2.2.3 La agricultura periurbana definida por su papel dentro del sistema agroalimentario local.....	66
2.2.4 La agricultura periurbana definida por su carácter multifuncional.....	74
2.3 ACCIÓN POLÍTICA Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA AGRICULTURA PERIURBANA EN EL MARCO DE LA NUEVA RURALIDAD PERIURBANA.....	83
2.3.1 Espacios agrarios democratizados.....	86
2.3.2 Un contexto favorable para la puesta en valor de la agricultura multifuncional desde el proyecto agrourbano.....	87
2.3.3 Nuevas funciones del paisaje agrario periurbano.....	89
2.3.4 La dimensión comunicativa del paisaje.....	90
2.4 RECONSTRUCCIÓN DE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA DE LA AGRICULTURA PERIURBANA.....	93
<b>CAPÍTULO 3. EL PARADIGMA DEL PROYECTO AGROURBANO: LA AGRICULTURA DEFENDIDA DESDE LA CIUDAD.....</b>	<b>97</b>
3.1 INTRODUCCIÓN.....	97
3.2 EL OLVIDO DE LA PLANIFICACIÓN ALIMENTARIA EN CONTEXTOS URBANOS.....	99
3.3 EL DESAFÍO DE LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL DEL SISTEMA ALIMENTARIO EN CONTEXTOS URBANOS.....	101
3.4 HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DEL LUGAR PARA LA DEFENSA DE LA AGRICULTURA EN LA CIUDAD.....	104
3.5 EL NUEVO MARCO DE LA GEOGRAFÍA DE LA ALIMENTACIÓN URBANA.....	109
3.6 EL PARADIGMA DEL PROYECTO AGROURBANO: POR UN PACTO DURADERO ENTRE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN, PAISAJE Y CIUDAD.....	119

3.6.1	Herramientas de planificación territorial para proteger y gestionar los espacios agrarios periurbanos .....	122
3.6.2	Herramientas de planificación alimentaria para asegurar la seguridad alimentaria en entornos urbanos.....	124
3.6.3	La escala geográfica de los sistemas alimentarios .....	125
3.6.4	La defensa de la agricultura, el alimento y el paisaje agrario como un bien público .....	129
3.6.5	La planificación del proyecto agrourbano para crear regiones metropolitanas sostenibles .....	132
<b>CAPÍTULO 4. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y ORDENACIÓN DEL PAISAJE ..</b>		<b>139</b>
4.1	INTRODUCCIÓN .....	139
4.2	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO PARA LA DEFENSA Y PUESTA EN VALOR DEL PAISAJE .....	140
4.3	LA APLICACIÓN DEL CEP EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....	151
4.4	LA GESTIÓN DE LOS PAISAJES DE LA AGRICULTURA DESDE UN RENOVADO ENFOQUE TERRITORIALISTA.....	154
4.5	INSTRUMENTOS EMERGENTES APLICADOS A LA PROTECCIÓN, ORDENACIÓN Y GESTIÓN DE LOS ESPACIOS AGRARIOS PERIURBANOS Y SUS PAISAJES .....	157
<b>CAPÍTULO 4a. EL PARQUE AGRARIO: UNA HERRAMIENTA TERRITORIAL PARA FORTALECER LA ACTIVIDAD AGRARIA PERIURBANA Y SUS PAISAJES</b>		<b>159</b>
4a.1	LA FIGURA DE PARQUE AGRARIO EN EL CONTEXTO ESPAÑOL.....	159
4a.2	DEFINICIONES DE LA FIGURA DE PARQUE AGRARIO EN EL CONTEXTO ESPAÑOL.....	162
4a.3	PARTICULARIDADES DE LA FIGURA DE PARQUE AGRARIO .....	163
4a.4	OBJETIVOS DE LA FIGURA DE PARQUE AGRARIO.....	165
4a.5	CONDICIONANTES PARA IMPLANTARLO .....	167
4a.6	INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN, ORDENACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL.....	168
4a.7	LA ALIMENTACIÓN, AGRICULTURA Y CIUDAD.....	177
4a.8	EL TRATAMIENTO DEL PAISAJE AGRARIO DESDE EL PROYECTO DE PARQUE AGRARIO.....	180
4a.9	SISTEMATIZACIÓN DEL MARCO TEÓRICO DEL PARQUE AGRARIO .....	181
<b>CAPÍTULO 4b. LA INFRAESTRUCTURA VERDE: UNA HERRAMIENTA NOVEDOSA PARA MEJORAR LA CONECTIVIDAD TERRITORIAL .....</b>		<b>185</b>
4b.1	ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	186
4b.2	DEFINICIONES DE LA FIGURA DE INFRAESTRUCTURA VERDE.....	187
4b.3	OBJETIVOS DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE .....	188
4b.3.1	Los Beneficios de la Infraestructura Verde.....	189
4b.3.2	Los principios de la planificación de Infraestructuras verdes urbanas.....	191
4b.4	MARCO NORMATIVO.....	192
4b.5	CONDICIONANTES PARA LA IMPLANTACIÓN .....	198
4b.5.1	Planificación del proyecto de Infraestructura Verde Urbana .....	200
4b.5.2	Innovación de la planificación del proyecto de Infraestructura Verde .....	201
4b.5.3	La escala de planificación .....	203
4b.5.4	Gobernanza en la planificación y gestión de infraestructuras verdes .....	205

4b.6 EL TRATAMIENTO DEL PAISAJE AGRARIO EN LA INFRAESTRUTURA VERDE.....	207
4b.7 SISTEMATIZACIÓN DEL MARCO TEÓRICO DE LA INFRAESTRUTURA VERDE.....	210
<b>CAPÍTULO 4c. CARTAS DEL PAISAJE: UN INSTRUMENTO DE CONCERTACIÓN Y MEDIACIÓN TERRITORIAL .....</b>	<b>211</b>
4c.1 ESTADO DE LA CUESTIÓN .....	211
4c.2 DEFINICIONES DE LAS CARTAS DEL PAISAJE.....	212
4c.3 LA PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO .....	213
4c.3.1 Metodología para su elaboración.....	214
4c.4 EL TRATAMIENTO DEL PAISAJE AGRARIO DESDE LAS CARTAS DEL PAISAJE .....	218
4c.5 SISTEMATIZACIÓN DEL MARCO TEÓRICO DE LAS CARTAS DEL PAISAJE ..	219
<b>CAPÍTULO 4d. LA CUSTODIA DEL TERRITORIO: UNA HERRAMIENTA QUE LEGITIMA LA CONSERVACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL DESDE LA SOCIEDAD CIVIL .....</b>	<b>221</b>
4d.1 ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	223
4d.2 MARCO NORMATIVO .....	225
4d.2.2 Otros marcos legales de apoyo a la custodia.....	228
4d.3 LOS AGENTES DE LA CUSTODIA .....	229
4d.4 LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL .....	230
4d.4.1 Los acuerdos de custodia.....	230
4d.4.2 Estrategias de gobernanza en la custodia .....	232
4d.5 EL TRATAMIENTO DEL PAISAJE AGRARIO DESDE LA CUSTODIA DEL TERRITORIO .....	234
4d.6 SISTEMATIZACIÓN DEL MARCO TEÓRICO DE LA CUSTODIA AGRARIA .....	237
<b>CAPÍTULO 5. TENDENCIAS Y CONFLICTOS TERRITORIALES DE LOS ESPACIOS AGRARIOS PERIURBANOS DE LA REGIÓN URBANA DE MADRID ...</b>	<b>239</b>
5.1 INTRODUCCIÓN .....	239
5.2 EVOLUCIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL METROPOLITANA .....	240
5.2.1 Las Directrices de Ordenación del Territorio.....	244
5.3 FACTORES QUE HAN CONDICIONADO EL SISTEMA AGRARIO METROPOLITANO MADRILEÑO.....	250
5.3.1 Modelo neoliberal de producción del territorio y los conflictos asociados al uso del suelo .....	250
5.3.2 Infraestructuras de transporte y fragmentación de los espacios abiertos metropolitanos .....	284
5.3.3 Política agraria y desmantelamiento de la actividad agraria tradicional.....	296
5.3.4 Evolución del regadío metropolitano .....	304
<b>6. CAPÍTULO 6. LOS REGADÍOS DE LA COMARCA METROPOLITANA DE MADRID .....</b>	<b>323</b>
6.1 INTRODUCCIÓN .....	323
6.1.1 Dinámica .....	325
6.2 VEGA MEDIA DEL JARAMA .....	325
6.2.1 Impactos derivados del carácter metropolitano.....	332
6.2.2 Planificación estratégica en Rivas Vaciamadrid .....	333
6.3 CAMPIÑAS REGADAS DE LA ZONA SUROCCIDENTAL .....	337

6.3.1	Proyecto Agrario en Fuenlabrada.....	343
6.4	ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE LOS DOS PARQUES AGRARIOS.....	345
<b>7.</b>	<b>CAPÍTULO 7. ESTUDIO DE CASO: PARQUE AGRARIO DE FUENLABRADA</b>	<b>349</b>
7.1	INTRODUCCIÓN AL CASO DE ESTUDIO.....	349
7.1.1	La periurbanización de Fuenlabrada .....	351
7.1.2	El espacio agrario periurbano de Fuenlabrada .....	358
7.1.3	La agricultura periurbana de Fuenlabrada.....	359
7.1.4	Caracterización general del paisaje agrario periurbano de Fuenlabrada en el contexto regional .....	364
7.2	EL PAISAJE A ESCALA LOCAL. UNIDADES DE PAISAJE AGRARIO PERIURBANO .....	374
7.2.1	La Campiña regada.....	374
7.2.2	La Campiña cerealista .....	381
7.3	REVISIÓN CRÍTICA DEL PROYECTO DE PARQUE AGRARIO.....	387
7.3.1	La gestación de Parque Agrario .....	388
7.3.2	Diagnóstico de la situación previa del sector agrario de Fuenlabrada .....	389
7.3.3	Evaluación de los instrumentos para materializar el Parque Agrario .....	404
7.3.4	Los grandes hitos del proyecto de Parque Agrario .....	438
7.4	TERMINAR POR EL PRINCIPIO: PATRIMONIALIZAR EL PAISAJE RECUPERANDO SU HISTORIA Y SU MEMORIA.....	440
7.4.1	Recuperación de la memoria histórica del paisaje agrario de Fuenlabrada: leer el pasado para fortalecer identidades y proyectar el futuro.....	441
7.4.2	La agricultura tradicional, extensiva y de secano de mediados del siglo XVIII .....	442
7.4.3	Agricultura y paisaje agrario a mediados del siglo XIX .....	448
7.4.4	Años difíciles. Segunda República, Guerra Civil y la Posguerra.....	455
7.4.5	Segunda mitad del siglo XX: Incremento de la superficie regada con agua subterránea. ....	466
7.4.6	Finales del siglo XX y comienzos del XXI: crisis de la agricultura tradicional y alternativas del Parque Agrario .....	470
7.4.7	La percepción social del paisaje agrario fuenlabreño desde el presente .....	472
7.5	ALGUNAS REFLEXIONES TRAS CINCO AÑOS DE PARQUE AGRARIO.....	474
<b>8.</b>	<b>CAPÍTULO 8. DISCUSIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES</b>	<b>479</b>
8.1	LA AGRICULTURA PERIURBANA, UN CONCEPTO DE DIFÍCIL DEFINICIÓN.....	479
8.2	EL FRACASO DEL MODELO TERRITORIAL MADRILEÑO Y DEL GOBIERNO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE MADRID .....	486
8.3	LA AGRICULTURA DEFENDIDA DESDE LA CIUDAD .....	490
<b>9.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>493</b>
<b>10.</b>	<b>ANEXOS 10.</b>	<b>545</b>
10.1	ENTREVISTAS REALIZADAS A LA COMUNIDAD AGRARIA DE FUENLABRADA .....	545
10.1.1	Guión de las Entrevistas .....	545
10.1.2	Listado de personas entrevistadas .....	546
10.1.3	Actas de las Entrevistas.....	547
10.2	ENTREVISTAS DE LA PERCEPCIÓN SOCIAL DEL PAISAJE AGRARIO DE FUENLABRADA .....	560



10.2.1	Guión de las Entrevistas .....	560
10.2.2	Listado de personas entrevistadas .....	562
10.2.3	Actas de las Entrevistas .....	562
10.2.4	Encuesta .....	572

## **ÍNDICE DE FIGURAS Y MAPAS**

Figura 1. Esquema para la construcción del marco teórico de la agricultura periurbana. Fuente: elaboración propia .....	39
Figura 2. Grado de urbanización del territorio español en “ciudades o grandes áreas urbanas”, “áreas urbanas intermedias” y “áreas rurales”. Fuente: Eurostat, 2011. ....	49
Figura 3. Resumen de clasificaciones según la ruralidad. Fuente: elaboración propia.....	51
Figura 4. Clasificación municipal según la LDSR.....	52
Figura 5. Clasificación municipal según la OCDE. ....	52
Figura 6. Clasificación municipal según EUROSTAT. ....	52
Figura 7. Elementos que inciden en el precio del suelo agrario periurbano. Fuente: elaboración propia.....	57
Figura 8. Usos del suelo agrario en anillos alrededor de un mercado central. Fuente: elaboración propia .....	60
Figura 9. Ámbito de definición de la agricultura periurbana. Traducción propia. Fuente: Paula Nahmias y Yvon Le Caro (2012: a-12).....	61
Figura 10. Marco analítico para la agricultura periurbana. Zasada et al. (2013). Traducción propia.....	62
Figura 11. Síntesis de la metodología utilizada para caracterizar las APU. Elaboración propia a partir de la caracterización de la agricultura periurbana que integra diferentes indicadores. Sanz et al. (2016). ....	64
Figura 12. Modelo de adaptación de la agricultura periurbana contemporánea. Fuente: Modelo adaptado de (Heimlich y Brookks, 1989:4).....	69
Figura 13. Esquema sobre la diversidad de circuitos cortos de comercialización agrupados en venta directa e indirecta. Fuente: elaboración propia.....	72
Figura 14. Esquema con los resultados sociales, económicos y ambientales que se pueden obtener cuando la agricultura periurbana comercializa sus productos localmente a través de circuitos cortos de comercialización. Fuente: elaboración propia.....	73
Figura 15. Las tres escalas en las que se plantea la multifuncionalidad agraria. Fuente: elaboración propia. ....	77
Figura 16. Síntesis de funciones y servicios que aporta la agricultura multifuncional. Fuente: elaboración propia .....	82
Figura 17. Pilares en los que se debe sustentar los instrumentos de gestión del suelo agrario periurbano. Fuente: Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la agricultura periurbana (Artículo 2.3.2, 2004). ....	85
Figura 18. Marco de relaciones entre el sistema agrario periurbano y la ciudad. Fuente: elaboración propia .....	94
Figura 19. Elementos asociados a la definición de agricultura periurbana. Fuente: elaboración propia.....	95
Figura 20. Elementos que definen la agricultura periurbana, y su relevancia en la escala local y regional. Fuente: elaboración propia .....	96
Figura 21. La supermanzana de 400 x 400 metros (16 ha) acoge diversas manzanas sin restricciones de tráfico motorizado (imagen de la izquierda), y propuesta de supermanzana con restricción de tráfico motorizado en su interior. Fuente: Montasell y Callau (20115: 150).....	108

Figura 22. Propuesta de distribución de una parcela estándar de la célula alimentaria. Fuente: Montasell y Callau (20115: 153).....	108
Figura 23. La nueva geografía de la alimentación urbana se desarrolla en torno a tres pilares: gobernanza alimentaria, figuras territoriales agrouurbanas y sistemas alimentarios alternativos. Fuente. Elaboración propia.....	111
Figura 24. Contornos de un modo territorial integrado de gobernanza agroalimentaria. Fuente: Lamine et al., 2012: 251.....	116
Figura 25. Componentes del sistema agroalimentario comunitario. Fuente: APA (2008: 4). ....	119
Figura 26. Dominios de Innovación social del alimento. Fuente: adaptación de Wascher et al., 2015: 9.....	120
Figura 27. Esquema de las herramientas que permiten el desarrollo del proyecto agrouurbano. Fuente: elaboración propia a partir de la tabla 3: Mise en oeuvre des projects agriurbains en Napoleon y Sanz (2012: 250). ....	122
Figura 28. Trayectoria idealizada para el fortalecimiento de la economía cultural, que incorpora lazos fuertes con redes verticales y horizontales de la cadena. Fuente: Kneafsey et al., (2001:300). ....	128
Figura 29. Principales estrategias y campos de acción que se incorporan desde un enfoque integral en la construcción del proyecto agrouurbano. Fuente: elaboración propia.....	133
Figura 30. Instrumentos de protección, ordenación y gestión de los valores y funciones de los espacios agrarios periurbanos dentro de la figura de Parque Agrario.....	172
Figura 31. Instrumentos de concertación de los agentes para la toma de decisiones del Parque Agrario. ....	174
Figura 32. Instrumentos de protección, ordenación y gestión del espacio agrario desde la figura de Parque Agrario. Elaboración propia .....	183
Figura 33. Criterios y cuestiones asociados a la definición de Infraestructura Verde. Fuente: elaboración propia.....	188
Figura 34. Principios de la de la planificación de Infraestructuras Verdes Fuente: elaboración propia.....	191
Figura 35. Estructura multiescalar de la Infraestructura Verde. Proceso en cascada de distintos niveles administrativos. Elaboración propia .....	193
Figura 36. Agentes implicados en la Infraestructura Verde. Fuente: elaboración propia.....	194
Figura 37. Objetivos que debe de cumplir la planificación territorial y sectorial, según las directrices de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológica que marca la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Fuente: elaboración propia.....	195
Figura 38. Principales elementos que configuran una Infraestructura Verde. Fuente: elaboración propia.....	199
Figura 39. Componentes de una Infraestructura Verde. Fuente: CE, 2010:3. ....	200
Figura 40. Conceptos asociados a la planificación de infraestructuras verdes urbanas. Fuente: elaboración propia.....	203
Figura 41. Marco de la Infraestructura Verde. Fuente: Laforteza et al., (2013) (traducción propia). ....	204
Figura 42. Metodología utilizada para la aplicación de la Carta del Paisaje del Priorat. Fuente: Cortina, 2010.....	217
Figura 43. Elementos fundamentales de la custodia del territorio. Fuente: elaboración propia .....	228
Figura 44. Marca del Mercado de la Custodia de la Red de Custodia del Territorio de Madrid y Castilla-La Mancha Fuente: <a href="http://custodiaterritoriomcm.org">http://custodiaterritoriomcm.org</a> .....	236

Figura 45. Esquema básico de la custodia del territorio. Fuente: elaboración propia.....	238
Figura 46. Municipios integrantes del Área Metropolitana según la Ley 121/1963, de 2 de diciembre. Fuente: Elaboración propia .....	241
Figura 47. Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid de 1963. Zonificación. Fuente: Comunidad de Madrid (2006).....	242
Figura 48. Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid de 1963. Sistema de espacios libres. Fuente: Comunidad de Madrid (2006). ....	242
Figura 49. La ordenación reticulada del territorio. Fuente: Comunidad de Madrid (2006).....	247
Figura 50. Vectores y líneas articuladoras de la región del documento Base de Estrategia Territorial 1996 de acuerdo con la red viaria. Fuente: Comunidad de Madrid (2006). ....	248
Figura 51. Mapa de Espacios Naturales Protegidos en la Comunidad de Madrid. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Madrid.org .....	253
Figura 52. Delimitación de la región urbana funcional de Madrid. Elaboración propia.....	257
Figura 53. Variación de población municipal en la RUFM entre el periodo 1900 y 1950. Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población. ....	265
Figura 54. Variación de población municipal en la RUFM entre el periodo 1950 y 1981. Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población. ....	266
Figura 55. Variación de población municipal en la RUFM entre el periodo 1981 y 2011. Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población. ....	267
Figura 56. Mapa de población municipal de la RUFM del año 2015. Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población.....	269
Figura 57a y b. Cambios en la matriz territorial de la Comunidad de Madrid. Se representan en los mapas los usos artificiales durante el periodo 1987 (arriba.) y 2006 (abajo.). Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CORINE Land Cover para España (Ministerio de Fomento, Instituto Geográfico Nacional).....	273
Figura 58a y b. Mapa de usos agrícolas y forestales en la RUFM. Años 1987, 2006 y 2012. ....	274
Figura 59 a y b. Distribución general de usos del suelo Comunidad de Madrid. Fuente: Anuario de Estadística. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Elaboración propia. ....	275
Figura 60. Valor catastral rústico de la Comunidad de Madrid. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos la Dirección General del Catastro.....	279
Figura 61. Corredores logísticos de Madrid. Fuente: Valenzuela (2007:265). ....	281
Figura 62 a, b, c, d. ejes de actividad económica. Elaboración propia .....	287
Figura 63. Principales infraestructuras viarias y ecosistemas de la Comunidad de Madrid. Fuente: elaboración propia a partir de información de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid. La red regional de carreteras está compuesta por 2.527,2 km (2016).....	291
Figura 64. Mapa de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid. Fuente: elaboración propia. ...	293
Figura 65. Mapa con las cañadas Reales y otras vías pecuarias de la Comunidad de Madrid y red de carreteras de la CAM.....	295
Figura 66a y b. Mapa de clases grológicas en la Comunidad de Madrid. Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Elaboración propia. ....	298
Figura 67. Municipios urbanos y rurales según la clasificación OCDE. Elaboración propia a partir de los datos del Programa de Desarrollo Rural (2014-2020) .....	301
Figura 68. Evolución de la superficie agraria según cultivos (1985-2012). Fuente: elaboración propia a partir del Anuario de Estadística Agraria. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. ....	303

Figura 69. Superficie de tierras labradas de regadío de la Comunidad de Madrid. Fuente: elaboración propia a partir del Anuario de Estadística. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. ....	305
Figura 70 a y b. Densidad de la superficie regada por municipios en 1956 (izda.) y en 1980 (dcha.). Fuente: Estudio de los regadíos de la Comunidad de Madrid. Gómez (dir.) (1985). Cartoteca Rafael Mas. Escala 1:200.000. ....	306
Figuras 71 a y b. Superficie regada según municipios en 1956 (izda.) y en 1980-81 (dcha.). Escala 1:200.000. Fuente: Estudio de los regadíos de la Comunidad de Madrid. Gómez (dir.) (1985). Cartoteca Rafael Mas. ....	309
Figura 72. Municipios con regadío permanentemente en el año 2012 en la RUFM. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CORINE Land Cover 2012 para España (Ministerio de Fomento, Instituto Geográfico Nacional). ....	311
Figura 73. Tierras de cultivo en regadío en la Comunidad de Madrid. Fuente: elaboración propia. Anuario de Estadística. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. ....	311
Figura 74. Mapa con los terrenos regados permanentemente en 2012 en la RUFM. Fuente: elaboración propia a partir de los datos CORINE Land Cover para España (Ministerio de Fomento, Instituto Geográfico Nacional). ....	313
Figura 75. Evolución del empleo en el sector de la agricultura y la ganadería de la Comunidad de Madrid. Fuente: Elaboración propia a partir del INE. ....	317
Figura 76. Evolución del PIB municipal por sectores en la Comunidad de Madrid. Fuente: elaboración propia a partir del Censo Agrario de 2009. ....	318
Figura 77. Afiliados a la Seguridad Social del sector primario en 2009. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE. ....	319
Figura 78. Comarcas Agrarias de la Comunidad de Madrid y zona de estudio. Fuente: elaboración propia. ....	324
Figura 79. Polígonos catastrales con regadío Rivas-Vaciamadrid. Escala 1:50.000. Fuente: Gómez Mendoza, J. (dir.) (1985). Estudio de los regadíos de la Comunidad Autónoma de Madrid. Cartoteca Rafael Más, UAM. ....	326
Figura 80. Polígonos catastrales con regadío San Fernando de Henares. Escala 1:50.000. Fuente: Gómez Mendoza, J. (dir.) (1985). Estudio de los regadíos de la Comunidad Autónoma de Madrid. Cartoteca Rafael Más, UAM. ....	327
Figura 81. Clasificación según la superficie total de tierras 1962. Fuente: Censo Agrario de 1962. Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística. Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística. ....	328
Figura 82. Distribución de la superficie según régimen de tenencia en Rivas Vaciamadrid. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Censo Agrario de 1962, 1982. Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística. ....	329
Figura 83. Distribución de la superficie según régimen de tenencia en San Fernando de Henares. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Censo Agrario de 1962, 1982. Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística. ....	329
Figura 84 a y b. Aprovechamientos de regadío, San Fernando de Henares (izda.) y Rivas-Vaciamadrid (dcha). Fuente: elaboración propia a partir de los datos del “Estudio de estructuras y estrategias productivas del regadío metropolitano” (Martínez y Mata, 1987). ....	330
Figura 85. Superficie de las explotaciones agrícolas. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Censo Agrario. Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística. ....	331

Figura 86. Total de explotaciones agrícolas. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Censo Agrario. ....	332
Figura 87. Mapa de banco de tierras municipal en el Parque Agroecológico Soto del Grillo. Figura: elaboración propia .....	334
Figura 88. Polígonos catastrales con regadío de Leganés. Escala 1:50.000. Fuente: Gómez Mendoza, J. (Dir.) (1985). Estudio de los regadíos de la Comunidad Autónoma de Madrid. Cartoteca Rafael Más, UAM. ....	338
Figura 89. Clasificación según superficie total de tierras 1962. Fuente: elaboración propia a partir del Censo Agrario de 1962. Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.....	339
Figura 90. Clasificación según superficie total de tierras 1999. Fuente: Censo Agrario de 1999. Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística. ....	339
Figura 91. Clasificación según superficie total de tierras 1999. Fuente: Censo Agrario de 1999. Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística. ....	340
Figura 92. Distribución de la superficie según régimen de tenencia Leganés. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Censo Agrario de 1962, 1982.....	341
Figura 93. Mapa del municipio de Fuenlabrada y la delimitación del Parque Agrario. Fuente: elaboración propia .....	344
Figura 94. Localización geográfica del municipio de Fuenlabrada. ....	350
Figura 95. Línea del tiempo que proporciona información acerca de la evolución socioeconómica y política de Fuenlabrada desde 1970 a 2017. Elaboración propia. ....	352
Figura 96 a y b: Núcleo urbano de Fuenlabrada en 1975. Fuente: Mapa MTN, escala, 1:50:000, IGN (arriba) y vistas áreas de Fuenlabrada años 50. Fuente: archivo municipal.	353
Figura 97 a y b: Núcleo urbano de Fuenlabrada en 2003. Fuente: Mapa MTN, escala, 1:50:000, IGN (arriba) y vistas áreas de Fuenlabrada, años 2000. Fuente: archivo municipal.....	354
Figura 98. Evolución de la ocupación del suelo por usos urbanos y años en Fuenlabrada. Fuente: Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial. Área de Planificación Territorial .....	357
Figura 99. Vista panorámica de la Huerta de Fuenlabrada fragmentada por la autovía M-407. Fuente: propia.....	358
Figura 100. Caminos (ocre) y vías pecuarias (verde) en la campiña cerealista y huerta de Fuenlabrada. Las carreteras nacional y autonómica bordean y fragmentan el paisaje. Elaboración propia sobre ortofoto de la CAM. ....	359
Figura 101. Zona vulnerable por contaminación de nitratos. Elaboración propia. Fuente: MAPAM.....	363
Figura 102. Fuenlabrada en la unidad del paisaje “Madrid y su Área Metropolitana” perteneciente tanto a la Asociación y Tipo de Paisaje Grandes Ciudades y sus Áreas Metropolitanas. Escala 1:700.000. Fuente: Atlas de los Paisajes de España (Mata y Sanz, 2003).....	365
Figura 103. Unidades de paisaje rural de la Comunidad de Madrid. Fuente: Paisajes de Madrid: Naturaleza y Medio Rural (Gómez Mendoza, dir, 1999:98).....	366
Figura 104. Fuenlabrada en la unidad del paisaje “Llanos del Sur Metropolitano”. Fuente: (Gómez Mendoza, dir, 1999) .....	367
Mapa 105. Unidades del Paisaje del ámbito de actuación del Parque Agrario de Fuenlabrada. Fuente: elaboración propia .....	368

Figura 106. Municipios y espacios naturales protegidos que integran el Corredor Ecológico de la Sagra. Fuente: elaboración propia a partir de GREFA, 2004.....	370
Figura 107. Panorámica de los caminos señalizados del Parque Agrario. Fuente: elaboración propia.....	371
Figura 108. Planimetría histórica de masas de cultivo, donde aparece recogido el trazado de la galería subterránea, desde las cotas más altas del término hacia el núcleo tradicional. Fuente: Instituto Geográfico Nacional (1858). ....	372
Figura 109. Planimetría de los trabajos topográficos del Instituto Geográfico y Estadístico de municipio de Fuenlabrada, con detalle de cultivos (1878), en el que se observa el predominio del cultivo del cereal de secano, en coherencia con la información de los padrones fiscales y amillaramientos de la segunda mitad del siglo XXI. Archivo digital del IGN. ....	373
Figura 110. Detalle del parcelario. Con colores, los diferentes propietarios del Parque de Fuenlabrada. Elaboración propia a partir de los datos de Catastro. ....	375
Figura 111. Apero construido por los agricultores para plantar acelgas en Fuenlabrada. Fuente: propia.....	377
Figura 112 a, b, c. Vista de la huerta de Fuenlabrada. El trasiego de la actividad hortícola y los cambios estacionales de los cultivos con sus texturas y colores son indicadores de un paisaje vivo y en constante evolución. Fuente: elaboración propia. ....	379
Figura 113. Vista de la huerta de Fuenlabrada desde el punto más alto del paisaje. Fuente: elaboración propia.....	380
Figura 114. Red de corredores ecológicos. Fuente: Elaboración propia.....	382
Figura 115. Parcelario de la campiña cerealista. Fuente: elaboración propia.....	383
Figura 116 a, b, y c. Imágenes ofrecen un primer plano del terrazgo cerealista de la campiña de Fuenlabrada. Fuente: propia.....	384
Figura 117. Avifauna asociada a la campiña cerealista de Fuenlabrada. Fuente: elaboración propia.....	385
Figura 118. Mapa del municipio de Fuenlabrada y delimitación del Parque Agrario de Fuenlabrada. Fuente: elaboración.....	387
Figura 119. Plano de clasificación del suelo en el PGOU 1999. Fuente: Ayuntamiento de Fuenlabrada, PGOU 1999. ....	405
Figura 120. Clasificación urbanística de la campiña regada de Fuenlabrada. Suelo no urbanizable protegido fragmentado por el suelo de reserva para infraestructuras. Fuente: Ayuntamiento de Fuenlabrada, PGOU 1999.....	406
Figura 121. Plano del área de Valdeserranos correspondiente a la campiña cerealista de Fuenlabrada. Fuente: Ayuntamiento de Fuenlabrada, PGOU 1999.....	407
Figura 122. Reclasificación de una zona del ámbito de Valdeserranos. Fuente: Ayuntamiento de Fuenlabrada, PGOU 1999. Revisión de 2010. ....	408
Figura 123. Mesa de trabajo con la Comunidad de Regantes para la redacción del Plan de Gestión y Desarrollo del Parque Agrario. Fuente: propia.....	414
Figura 124. Portada del Plan de Gestión y Desarrollo (Yacamán, 2014). ....	416
Figura 125. Imagen corporativa del Parque Agrario. Fuente: Fondo del Parque Agrario de Fuenlabrada.....	419
Figura 126. Puntos de venta de hortalizas del Parque Agrario de Fuenlabrada en el marco de la campaña Cómete Fuenlabrada. Fuente: propia.....	420

Figura 127 a y b. Díptico de la campaña “Cómete Fuenlabrada” con el mapa que incluye los diferentes puntos de venta de hortalizas del Parque Agrario. Fuente: fondo del Parque Agrario de Fuenlabrada. ....	420
Figura 128. Punto de venta ubicado en el hipermercado Alcampo. Fuente: Fondo del Parque Agrario de Fuenlabrada. ....	421
Figuras 129 a, b y c. Carteles de las ediciones 2014, 2015 y 2016 que anuncian la Feria Agroecológica. Fuente: Fondo del Parque Agrario de Fuenlabrada. ....	423
Figura 130. Marca Producto Fresco del Parque Agrario de Fuenlabrada. Fuente: Fondo del Parque Agrario de Fuenlabrada. ....	423
Figura 131. Curso sobre buenas prácticas agrarias dirigido a la Comunidad de Regantes Hortifuenla en el año 2016. Fuente: propia. ....	423
Figura 132. Imagen panorámica de un cruce de caminos en el Parque Agrario de Fuenlabrada. Fuente: propia. ....	424
Figura 133. Panel del paisaje agrario que forma parte de la ruta del Parque Agrario de Fuenlabrada. Fuente: Fondo del Parque Agrario de Fuenlabrada. ....	425
Figura 134. Exposición fotográfica realizada en el ayuntamiento en el año 2015 con fotografías aportadas por vecinos y por los fondos del archivo municipal. Fuente: propia. ....	426
Figura 135. Carátula del libro editado por Heliconia.s.coop.mad en colaboración con el grupo de investigación y el ayuntamiento de Fuenlabrada (Yacamán y Mata, 2017). ....	433
Figura 136. Carátula del libro editado por Heliconia.s.coop.mad en el año 2015 (Yacamán y Zazo coord., 2015) ....	434
Figura 137. Posiciones de los agentes económicos, sociales y políticos durante la fase de diagnóstico, elaboración y validación del Plan de Gestión y Desarrollo. Fuente: elaboración propia. ....	435
Figura 138. Posiciones de los principales agentes económicos, sociales y políticos durante la fase de desarrollo de actuaciones y políticas del Plan de Gestión y Desarrollo. Figura: elaboración propia. ....	435
Figura 139. Línea del tiempo con los principales hitos del Parque Agrario de Fuenlabrada (2012-2016). Fuente: elaboración propia. ....	439
Figura 140. Detalle de las Respuestas Generales del Catastro de la Ensenada. Fuente: Portal de Archivos Españoles del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. ....	443
Figura 141. Detalle de las Respuestas sobre la superficie de la tierra y los tipos de cultivo de las Respuestas Generales del Catastro de la Ensenada (1751), correspondiente al municipio de Fuenlabrada. Fuente: Portal de Archivos Españoles del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. ....	445
Figura 142. Portada del Padrón Estadístico de 1850 de Fuenlabrada. Resumen general de la propiedad territorial y compraventa de la Rustica. Fuente: Archivo Municipal de Fuenlabrada. ....	448
Figura 143. Asiento del Padrón Estadístico de 1850 de Fuenlabrada que muestra la relación de la propiedad territorial, el tipo de cultivo y las calidades de las tierras. Fuente: Archivo Municipal de Fuenlabrada. ....	452
Figura 144. Lugar de vecindad de los propietarios de fincas rústicas de Fuenlabrada en 1850. Fuente: elaboración propia a partir del Padrón Fiscal de Rustica de 1850. ....	453
Figura 145. Tierras de cereal labradas por la propiedad o por colonos en 1850. Fuente: elaboración propia a partir del Padrón Fiscal de Rustica de 1850. ....	454
Figura 146. Tierras de huerta labradas por la propiedad o por colonos en 1850. Fuente: elaboración propia a partir del Padrón Fiscal de Rustica de 1850. ....	454



Figura 147. Imagen de labranza con mulas y bueyes hacia 1930. Fuente: fondo fotográfico del Archivo Municipal .....	458
Figura 148. Camino al mercado de Legazpi. Fuente: fondo fotográfico del Archivo municipal .....	459
Figura 149. La matanza. Fuente: fondo fotográfico del Archivo municipal.....	460
Una actividad tradicional que unía a las familias y al pueblo.....	460
Figura 150. La huerta espacio de trabajo y ocio. Disfrutando de un baño en un aljibe a mediado de los 60. Fuente: Asociación de Vecinos del Casco Antiguo.....	461
Figura 151. El día de la Tortilla: festividad que tuvo origen en el siglo XVI, cuando las familias acudían al pueblo de Cubas, a venerar a Santa Juana, una mujer que según la leyenda popular hacía milagros (Rodríguez y Gómez, 2008). Fuente: fondos del Archivo Municipal. ....	461
Figura 152. Expediente de subastas de pastos del Ayuntamiento de Fuenlabrada entre 1926-1927.....	462
Fuente: Fondos del Archivo Municipal.....	462
Figura 153. Expediente de subastas de pastos del Ayuntamiento de Fuenlabrada entre 1960-1970.....	462
Fuente: Fondos del Archivo Municipal.....	462
Figura 154. Imagen, de pie, de la señora Tomasa, jornalera de Fuenlabrada. ....	464
Fuente: Antonio Hernández Zamora .....	464
Figura 155. La mujer en el campo. Fuente: M <sup>a</sup> Ángeles de la Vieja Escolar.....	465
Figura 156. Labores domésticas en el campo. Fuente: fondos del Archivo Municipal .....	465
Figura 157. Hortelanos junto a pozo. Fuente: Asociación del Casco Antiguo .....	468
Figura 158. Periodo de modernización en la agricultura. Fuente: Archivo Municipal .....	469
Figura 159. Tractor antiguo, propiedad de Mariano Escolar. Fuente: Propia.....	469
Figura 160. Pozo y noria de tracción animal. Fuente: propia .....	470

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Diferencias entre agricultura urbana y periurbana. ....	42
<b>Tabla 2.</b> Principales diferencias entre agricultura rural y periurbana.....	44
<b>Tabla 3.</b> Criterios para delimitar áreas urbanas, periurbanas y rurales. ....	63
<b>Tabla 4.</b> Caracterización de la agricultura periurbana: variables. Fuente: Sanz et al. (2016:86) .....	65
<b>Tabla 5.</b> Diferentes políticas orientadas a frenar la expansión urbana y proteger los espacios agrarios periurbanos. ....	93
<b>Tabla 6.</b> Resumen con los principales instrumentos definidos en la Ley 8/2005 de Cataluña, Ley 4/2004 de la Comunidad Valenciana y la Ley 7/2008 de Galicia.....	149
<b>Tabla 7.</b> Comparativa entre diferentes tipologías de parques según Josep Montasell, con expresión del peso porcentual de los valores y funciones.....	167
<b>Tabla 8.</b> Políticas y medidas que refuerzan las tres herramientas obligatorias del Parque Agrario. ....	169
<b>Tabla 9.</b> Definiciones científicas, normativas y técnicas de la Infraestructura Verde. ....	187
<b>Tabla 10.</b> Beneficios potenciales de la Infraestructura Verde.....	190
<b>Tabla 11.</b> Métodos de participación y niveles de implicación. ....	207
<b>Tabla 12.</b> Clasificación de los diferentes acuerdos de custodia. ....	231
<b>Tabla 13.</b> Superficie sustraída de la urbanización en la Comunidad de Madrid. ....	253
<b>Tabla 14.</b> Evolución del crecimiento de la población de los municipios integrantes de la RUFM.....	262
<b>Tabla 15.</b> Población Total, 1900-2011. Años 1990, 1950, 1981, 2011.....	268
<b>Tabla 16.</b> Distribución y evolución del suelo urbano y de la población en la CAM.1956- 2005.....	271
<b>Tabla 17.</b> Superficie en hectáreas de suelo ocupado entre 1956-2005. Comunidad de Madrid. ....	271
<b>Tabla 18.</b> Procesos territoriales y efectos sobre el paisaje en la Comunidad de Madrid. ....	276
<b>Tabla 19.</b> Evolución del valor del suelo rústico en la CAM. ....	278
<b>Tabla 20.</b> Evolución del suelo urbano y de áreas industriales y comerciales. ....	282
<b>Tabla 21.</b> Evolución de la localización de empleos. ....	283
<b>Tabla 22.</b> Movilidad y lugar de trabajo. ....	288
<b>Tabla 23.</b> Comparación de viajes mecanizados por modo de transporte entre 1996-2004. ....	289
<b>Tabla 24.</b> Comparación de viajes según movilidad mecanizada (en miles).....	290
<b>Tabla 25.</b> Características de las Vías Pecuarias. ....	292
<b>Tabla 26.</b> Porcentaje de ocupación de las clases agrológicas en la Comunidad de Madrid.....	297
<b>Tabla 27.</b> Municipios urbanos de la Comunidad de Madrid según la clasificación de la OCDE. ....	302
<b>Tabla 28.</b> Superficie regada en la Comunidad de Madrid. ....	312
<b>Tabla 29.</b> Características del sector agrario de la RUFM.....	315
<b>Tabla 30.</b> Afiliados en alta laboral a la Seguridad Social en la rama de agricultura y ganadería. ....	320
<b>Tabla 31.</b> Evolución de la población en Fuenlabrada y Leganés. ....	342
<b>Tabla 32.</b> Evolución de la población. ....	351
<b>Tabla 33.</b> Caracterización sintética del paisaje de la campiña regada.....	381
<b>Tabla 34.</b> Caracterización sintética del paisaje de la Campiña cerealista. ....	386

<b>Tabla 35.</b> Cuestiones planteadas para favorecer la reflexión grupal e individual para la dinamización del grupo de discusión. ....	391
<b>Tabla 36.</b> Estructura agraria .....	397
<b>Tabla 37.</b> Mano de obra.....	398
<b>Tabla 38.</b> Transferencia de conocimiento .....	399
<b>Tabla 39.</b> Infraestructuras agrarias y espacio agrario.....	400
<b>Tabla 40.</b> Producción agraria.....	401
<b>Tabla 41.</b> Comercialización.....	402
<b>Tabla 42.</b> Percepción de la actividad agraria.....	403
<b>Tabla 43.</b> Usos del suelo de Fuenlabrada. ....	446
<b>Tabla 44.</b> Ejemplo de las posesiones, rentas y cargas de un vecino acomodado de Fuenlabrada a mediados del XVIII. ....	447
<b>Tabla 45.</b> Resumen del Registro de Fincas Rústicas con los cultivos y usos del suelo en 1850.....	449
<b>Tabla 46.</b> Relación de bienes de propios sacados a subasta entre 1859 y 1867.....	451
<b>Tabla 47.</b> Detalle de bienes propios y del común del ayuntamiento de Fuenlabrada en 1850...	451
<b>Tabla 48.</b> Estructura de la propiedad de la tierra de de parcelas rústicas de Fuenlabrada según el Padrón Fiscal de Rustica de 1850.....	453
<b>Tabla 49.</b> Inventario del patrimonio municipal a finales de 1900.....	455
<b>Tabla 50.</b> Cultivos y aprovechamientos agrarios del municipio de Fuenlabrada en 1958.....	467

## **CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

Los resultados de esta tesis son producto de la investigación académica y de la experiencia profesional desarrollada sobre agricultura periurbana a lo largo de estos últimos 10 años en diversos municipios de la Comunidad de Madrid. Por lo tanto, el sentido de esta investigación no reside exclusivamente en el enriquecimiento del marco teórico de la agricultura periurbana y sus paisajes, sino también en poder ofrecer reflexiones que puedan resultar de interés para su aplicación práctica para su defensa y dinamización.

El objetivo principal de la tesis es profundizar en las herramientas emergentes para el tratamiento de la agricultura periurbana en contextos urbanos y metropolitanos desde la planificación territorial. Desde este objetivo, se enfatiza el carácter multifuncional de la agricultura desde su triple dimensión: a) producción de alimentos frescos; b) producción de paisajes con identidad; c) y su vínculo con la ciudad a través de políticas de gestión del paisaje y de la planificación alimentaria.

El objetivo general se concreta a través de los siguientes objetivos específicos:

- Estudio y balance internacional sobre el estado de la cuestión conceptual, metodológico y empírico de la agricultura periurbana.
- Profundización en el marco teórico de conceptos emergentes sobre la defensa de la agricultura profesional en la ciudad desde la práctica de la gestión territorial como son, entre otros: proyecto agrourbano, sistemas alimentarios y la gobernanza territorial.
- Investigación acerca de iniciativas de planificación territorial aplicadas a la gestión, ordenación y dinamización de espacios agrarios periurbanos y del paisaje agrario.
- Realización de un estudio empírico sobre la evolución de los espacios agrarios periurbanos en la Comunidad de Madrid, desde mediados del siglo XX hasta la actualidad.
- Estudio de un caso en la Comunidad de Madrid a través de metodologías geográficas, integradoras y participativas.

### **1.2 ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN**

La investigación se compone de cuatro partes. La primera parte de la tesis, de tipo teórico, introduce el tema de estudio y desarrolla el estado de la cuestión de la agricultura periurbana. La segunda describe los principales instrumentos de gestión territorial para la defensa y puesta en valor de la agricultura periurbana y sus paisajes. La tercera parte, empírica, analiza en profundidad la evolución de la agricultura y los espacios agrarios periurbanos de la Comunidad de Madrid. Se analiza con cierto detalle la comarca del Área Metropolitana y dos

estudios de caso (Rivas-Vaciamadrid y Fuenlabrada). Se escoge uno de ellos (Fuenlabrada) por ser el proyecto agrourbano más maduro de la Comunidad de Madrid y por conservar la mayor superficie regada de los municipios más próximos a la capital sin ningún tipo de protección sectorial. Por último, la cuarta parte contiene la sistematización y resultados, y la validación de las hipótesis formuladas.

La estructura de la tesis es la siguiente que se organiza a partir de los objetivos descritos en el apartado anterior:

- En el capítulo 1 se introduce el tema de estudio, resaltando el interés que dicha investigación puede tener en el contexto territorial actual de la Comunidad de Madrid. Se plantean los objetivos de la investigación, se describen las hipótesis formuladas y se termina con la metodología utilizada en cada capítulo.
- El capítulo 2 se plantea el marco teórico de la agricultura periurbana. Se describen los principales elementos que la definen y se exponen las claves que permiten formular medidas para su ordenación y gestión. También identifica las oportunidades que tiene la agricultura periurbana en el contexto actual para su defensa y puesta en valor. Finaliza con una reconstrucción de la teoría y práctica del concepto en el marco de una renovada relación campo-ciudad.
- En el capítulo 3 se justifica la importancia de integrar la agricultura en la planificación urbana, reforzando el papel multifuncional de la agricultura y su dimensión productiva. La franja rural-urbana se aborda como un recurso territorial estratégico cuando los paisajes de la agricultura son revalorizados desde una perspectiva patrimonial. Se finaliza con la descripción del nuevo marco de la geografía de la alimentación urbana y se profundiza en la conceptualización del marco conceptual del proyecto agrourbano, en el que la alimentación se aborda como un tema transversal en las políticas sectoriales de la ciudad. Se describen con detalle los tres principales pilares que sostienen este paradigma emergente: la gobernanza alimentaria, los sistemas alimentarios alternativos y las figuras territoriales agrourbanas.
- El capítulo 4 desarrolla el marco conceptual de la planificación territorialista y describe los principales instrumentos y normas emergentes aplicados a la gestión y ordenación de los paisajes de la agricultura: Convenio Europeo del Paisaje como marco normativo general de referencia, los Parques Agrarios, las Infraestructuras Verdes, la Custodia del Territorio y las Cartas del Paisaje. El principal objetivo de este capítulo es profundizar en los diferentes instrumentos disponibles para el tratamiento de los espacios agrarios y los paisajes de la agricultura, y conocer el estado de su incorporación en el marco normativo español. Estos instrumentos se caracterizan porque integran la alimentación y la identidad de los paisajes de la agricultura dentro del sistema de espacios abiertos, como elementos funcionales necesarios para avanzar hacia un modelo territorial de calidad a escala regional o metropolitana. Son todos ellos instrumentos que van más allá de la mera protección del suelo a través de la zonificación, puesto que integran la gestión y la participación de diversos agentes.

- En el capítulo 5 se analizan las tendencias y conflictos territoriales de los espacios agrarios periurbanos del área metropolitana madrileña. En este apartado se realiza la revisión crítica del modelo de planeamiento urbano-territorial del área metropolitana madrileña en tres grandes momentos: mediados del siglo XX hasta 1960; desde 1960 hasta mediados de los ochenta, periodo de expansión urbana que coincide con la aparición de la democracia en España y la constitución de la Comunidad de Madrid; y desde mediados de los ochenta hasta la actualidad. El principal objetivo de este capítulo es estudiar la relación entre la política de ordenación territorial de la Comunidad con los cambios de usos del suelo derivados de la expansión urbana, y detectar la relación que tiene la acción político-administrativa con la transformación y reducción de la superficie agraria.
- El capítulo 6 lleva a cabo un zoom sobre dos sistemas de regadío de carácter periurbano pertenecientes a la comarca metropolitana: la vega media del Jarama (términos municipales de Rivas Vaciamadrid y San Fernando de Henares) y los regadíos hortícolas de las campiñas del periurbano madrileño (términos municipales de Leganés y Fuenlabrada), continuando con los estudios realizados en la década de los ochenta por el Departamento de Geografía de la UAM. Se trata de paisajes con regadíos semi-extensivos o extensivos, que se caracterizan por una estructura histórica de la propiedad de la tierra y un abastecimiento de agua de riego diferentes, aunque ambos con una funcionalidad planteada desde y para abastecer la demanda de Madrid, que en parte se mantiene hoy. Se finaliza con la descripción de dos iniciativas recientes de activación de la agricultura periurbana hortícola desde la planificación y gestión territorial a escala local, en concreto en los municipios de Rivas-Vaciamadrid y Fuenlabrada.
- En el capítulo 7 se profundiza en el estudio del Parque Agrario de Fuenlabrada por ser el proyecto agrourbano más consolidado de la Comunidad de Madrid y tratarse del municipio que conserva la mayor superficie de regadío de la primera y segunda corona metropolitanas sin protección sectorial. Se evalúa la idoneidad de la implantación del Parque Agrario en el municipio de Fuenlabrada para activar la agricultura periurbana y para recuperar las relaciones altamente deterioradas entre el campo y la ciudad. Se analiza el enfoque que se ha utilizado para incorporar la dimensión productiva y la identidad del paisaje agrario como vectores estratégicos para revitalizar el espacio agrario periurbano. Se analizan en detalle las herramientas de protección, gestión y de gobernanza puestas en marcha y se evalúan los resultados obtenidos, información de la que se extraerá información para la elaboración de las conclusiones. Se describe el proceso de patrimonialización de la huerta llevado a cabo, cuya singularidad se mantiene hoy como un paisaje vivo, frente a la decadencia o práctica desaparición de otros municipios urbanos del área metropolitana.
- El capítulo 8 sistematiza los resultados obtenidos y desarrolla las principales conclusiones de la investigación ordenadas según los objetivos marcados. Se validan las hipótesis formuladas y se concretan los aportes científicos en torno a una propuesta metodológica de ordenación y gestión de los espacios agrarios periurbanos dentro del

Estudio territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid.  
Análisis de casos y propuestas de ordenación y gestión.

sistema agrourbano. Finalmente, se proponen una serie de líneas futuras de investigación para enriquecer la propuesta metodológica planteada.

La tesis termina con las fuentes utilizadas y con diversos anexos que amplían la información descrita a lo largo de la investigación con entrevistas y datos recopilados en el trabajo de campo.

### 1.3 PROBLEMÁTICA DE LA INVESTIGACIÓN

Diversos estudios demuestran que la expansión de las áreas metropolitanas contemporáneas se caracteriza por un modelo de expansión caótica y masiva de los usos urbanos, lo que ha supuesto importantes tasas de consumo del suelo agrario y de pérdida de valores ambientales en general (entre otros, Naredo, 2003b; Mata, 2007; Burriel, 2008; Rodríguez y López, 2010; Fernández y Roch, 2011), y un incremento de la movilidad obligada, consecuencia de la dispersión y especialización funcional de las áreas de residencia, trabajo y ocio. De esa forma, junto al continuo aumento de la mancha urbanizada, la densificación y diversificación del sistema de infraestructuras para responder a la complejidad funcional de estos espacios ha contribuido también, no solo a la pérdida de terrenos agrícolas, sino a su fragmentación, lo que unido a la competencia por otros recursos, como el agua o el trabajo agrario, y las tensiones en el precio y el mercado de la tierra, ha generado un contexto de muy difícil gestión de los suelos urbanísticamente considerados rústicos o no urbanizables protegidos (Paül y Tonts, 2005; Segrelles, 2015). Aparece por lo tanto un nuevo paisaje característico de las áreas urbanas más densificadas, que da lugar a lo periurbano, rururbano y lo disperso (Muñoz, 2009). La agricultura ha sido progresivamente arrinconada por la ciudad y el territorio progresivamente se está desvinculando de la agricultura local que lo aprovisionaba de alimentos, sin que la ordenación territorial haya sido capaz de proponer una vía alternativa, de coexistencia de usos complementarios en un modelo de aprovechamiento más racional del espacio (Sancho et al., 2013 en Paül y Tonts, 2005).

La primacía del negocio inmobiliario y constructivo sobre otros sectores, ha alienado las actividades productivas tradicionales y ha multiplicado el espacio urbano en detrimento de los espacios agrarios y naturales (Rueda, 2006). La agricultura tiene un peso superficial en la distribución de los usos del suelo (Silva, 2010). El resultado es el de un territorio periurbano sin apenas agricultores, con la evidente regresión de la actividad agraria profesional y con la invisibilización e infravaloración social y política de muchos agricultores y agricultoras como productores de alimentos, como gestores del territorio y como transmisores de la cultura local.

A la pérdida del suelo apto para el cultivo hay que añadir las dificultades que en las estructuras productivas comporta la falta de legislación clara que regule el mercado del suelo y el de los arrendamientos rústicos, y con ello, la falta de un mercado de suelo fértil para el cultivo, para la incorporación de jóvenes o para ampliar la dimensión de la explotación agraria (CESE, 2004). Las expectativas de cambio de uso del suelo conducen en primer lugar a un incremento de los precios, lo que dificulta contratos de arrendamiento por largos periodos de tiempo o incluso que entren en el mercado de cesión, alquiler o de venta. Se ha generado una dinámica muy negativa sobre el suelo agrario periurbano, que ha pasado de ser considerado un bien necesario para producción de alimentos a transformarse en la actualidad en un bien especulativo por la falta de políticas de ordenación para su salvaguarda y gestión.

Esta forma de desterritorialización es la que Alberto Magnaghi atribuye a la metrópoli contemporánea, que “se difunde sin que existan límites aparentes al crecimiento urbano e invade todo el territorio con sus propias reglas, es decir, de forma independiente del carácter de cada contexto singular” (Magnaghi, 2011:55). De este modo, el territorio queda despojado de aquellos valores endógenos que son tan necesarios para un desarrollo local sostenible. Estas formas de reproducción capitalistas contemplan la desposesión, la explotación y la



distribución desigual de recursos o el acceso a ellos (Calle, 2014). La singularidad de este modelo territorial metropolitano, como formula Magnaghi, es la de una estructura urbana generada enteramente por las leyes de crecimiento económico con un carácter fuertemente disipativo y entrópico, sin confines físicos ni límites al crecimiento, desequilibradora y fuertemente jerarquizadora, homogenizadora del territorio que ocupa, eco-catastrófica, devaluadora de las cualidades individuales de los lugares, privada de calidad estética y reduccionista en cuanto a los modelos de vida (Magnaghi, 1989: 115; en Magnaghi, 2011).

Ante esta situación, la supervivencia de la agricultura de proximidad sólo será posible desde un nuevo paradigma de desarrollo territorial, en el que la forma de gestión y defensa de la huerta sea considerada una reserva estratégica para la producción de alimentos, en la que la pieza fundamental para su gestión sean los y las agricultoras desde una orientación hacia un modelo alternativo de producción y consumo. En este sentido, la cultura campesina está llamada a jugar un nuevo rol desde el paradigma territorialista en la recuperación de identidades de escala local y comarcal, maltrechas por el proceso de homogenización y desapego de lo heredado que impone la globalización (Mata y Yacamán, 2016). En las puertas del siglo XXI, desde este enfoque, la agricultura se empieza a valorar no solamente por su contribución a la producción de alimentos y el desarrollo económico, sino considerada de acuerdo con una amplia gama de cuestiones sociales, ambientales y éticas (Renting et al., 2008), a partir de un enfoque más integral en relación con la escala ciudad-región.

Estamos asistiendo, tanto desde la esfera académica como social y política, a la reflexión sobre nuevos paradigmas que pueden fortalecer el marco de acción de los espacios agrarios periurbanos y su agricultura en el marco de una nueva ruralidad periurbana. Tras una revisión de la literatura europea, se observa la constatación generalizada sobre el papel de la agricultura periurbana en la producción de territorialidad de las ciudades y regiones metropolitanas contemporáneas. En el ámbito de la planificación urbana, está siendo cada vez más aceptada como una herramienta válida para mejorar la cohesión y sostenibilidad territorial (Sabater, 2005; Verdaguer, 2010b; Van Veenhuizen, 2006). Otros autores vinculan la agricultura periurbana como catalizadora para la organización política (Redwood, 2009), como elemento central en la mejora de la seguridad alimentaria (Mougeot, 2005) o como refuerzo del sentimiento comunitario debido al intercambio de productos de proximidad que favorece una actividad social y cívica (Verzone et Dind, 2011). Como nos sugieren Nahmias y Le Caro (2012), la agricultura urbana y periurbana supone una nueva manera de apropiarse del espacio público, de preservar la cultura local y de reclamar así la dimensión social y política del habitar.

Existen múltiples enfoques que aportan sin duda innovadoras formulaciones para garantizar la continuidad de la agricultura ligada a las ciudades ante los procesos derivados de la globalización económica y el crecimiento urbano. Pero en este momento, “queda por ver si las profundas contradicciones inherentes a la actual forma del neoliberalismo en expansión permitirán futuras aperturas para reapropiaciones del espacio urbano más justas y democráticas o si, por el contrario, las agendas neoliberales se afianzarán más firmemente aún dentro de las estructuras de gobierno de la ciudad” (Brenner et al., 2015:239).

## **1.4 HIPÓTESIS DE TRABAJO**

### **1.4.1 Hipótesis general**

En este contexto, la hipótesis de la investigación puede formularse de la siguiente manera:

La ausencia de políticas de planificación y gestión territorial, con calidad democrática y participada, a escala municipal y supramunicipal/regional genera un impacto directo en la reducción de la superficie agraria y en el abandono de la agricultura periurbana como consecuencia de la expansión urbana. Formulada esta hipótesis, que tiene como objetivo guiar la investigación, se podría decir por lo tanto que la planificación y la gobernanza territorial son herramientas validas para asegurar la sustentabilidad de una agricultura viable ambiental, económica y socialmente.

### **1.4.2 Hipótesis secundarias**

De la hipótesis general derivan una serie de hipótesis secundarias, relacionadas con el marco teórico desarrollado en los primeros capítulos de la investigación.

*Hipótesis metodológica:* el enfoque metodológico propuesto es el de la escala de la ciudad/local y la región-comarca/supramunicipal, para evaluar como el sistema de planificación territorial en diferentes escalas incide sobre los espacios abiertos, y en especial sobre la dimensión productiva y paisajística de las agriculturas periurbanas. Para analizar las dinámicas habidas en concreto en los espacios agrarios ubicados en los municipios urbanos en torno a Madrid-capital se propone en esta investigación un ámbito denominado “región funcional urbana madrileña” (RUFM), que, como se verá, viene a coincidir, con algunas diferencias, con el área metropolitana definida ya en 1963.

*Hipótesis política y de tendencias:* la falta de instrumentos o figuras específicas de protección de los espacios agrarios periurbanos puede tener un efecto directo en el cambio de los usos del suelo.

*Hipótesis funcional:* la alimentación de proximidad y la identidad de los paisajes de la agricultura pueden ser un activo para revitalizar los espacios agrarios en retroceso y para contribuir al desarrollo sostenible de las aglomeraciones urbanas.

## **1.5 FUENTES Y METODOLOGÍA**

Para la elaboración del marco teórico se realiza un análisis de la literatura internacional, centrado sobre todo en la producción bibliográfica europea, pues se parte de un contexto similar, en el que se evidencia la ruptura funcional entre la producción de alimentos y la ciudad iniciada a mediados del siglo XIX después de la primera industrialización y una voluntad en el siglo XXI de reformulación de la agricultura periurbana desde un renovado paradigma agrourbano.

El capítulo dos constituye el primer apartado de la investigación que formula el estado de la cuestión de la agricultura periurbana. Se recogen las principales aportaciones de la literatura científica internacional, principalmente europea. A pesar de la complejidad del contexto socio-económico internacional en su conjunto, se escogerán algunas contribuciones no exclusivamente europeas, con marcos teóricos que resultan de interés, a pesar de que la gran mayoría centran el foco del análisis en estudios de casos de países en vía de desarrollo (Bryant et al., 2013; Mougeot, 2005; Redwood, 2009; FAO, 2007; Moustier, 2007), cuyos contextos sociopolíticos distan en general bastante de las dinámicas detectadas en los países del norte.

Dado el gran número de aportaciones existentes se atenderá prioritariamente a aquella bibliografía y documentos que puedan ser útiles para la defensa y activación de la agricultura periurbana desde la perspectiva de la reconexión campo-ciudad. Se completará la revisión bibliográfica con la información obtenida de las entrevistas; muchas de las ideas formuladas en el marco de esta investigación son producto de los resultados obtenidos en los diagnósticos participados y el trabajo de campo realizado en diversos municipios de la Comunidad de Madrid (ver anexos), con el objetivo de obtener información acerca de los actores, las relaciones, conflictos y oportunidades que tienen lugar en relación con los usos y las nuevas funciones de la agricultura periurbana. Los entrevistados provienen principalmente del sector agrario periurbano, técnicos vinculados con el sector agroalimentario, autoridades locales y empresas vinculadas a la restauración, y residentes urbanos.

Para la reconstrucción del concepto de agricultura periurbana se utilizará como referencia la metodología que propone Mougeot (2000), en la que destaca que el esfuerzo de la reconstrucción de la agricultura en contextos urbanos deberá estar sujeto a un objetivo o finalidad concreta, elaborando una estructura distintiva propia, tanto en el contenido como en la forma, y capaz de evolucionar gracias a las nuevas demandas de la sociedad. Por ello, se propone que la definición general conduzca a un sistema conceptual relativamente complejo, cuya estructura sea similar a la de una pirámide, en la que los niveles más bajos contengan los aspectos más operativos y organizados en función de la relevancia local y regional, y donde el potencial transformador de la reconstrucción del concepto radique en la capacidad de complementariedad y sinergia con otros paradigmas. Por ello, una vez formulado el marco conceptual se propone la reconstrucción de la agricultura periurbana dentro de una renovada relación campo-ciudad.

El marco general de análisis del capítulo tres se centra en considerar la sinergia que puede establecerse entre la agricultura periurbana y los sistemas alimentarios alternativos, como recurso para mejorar la sostenibilidad del metabolismo urbano, la seguridad y la soberanía alimentaria de las ciudades y las regiones metropolitanas. A través de la revisión de la bibliografía científica norteamericana y europea se enriquece el marco conceptual del paradigma del proyecto agrourbano.

En el capítulo cuatro se desarrolla una introducción y recopilación de definiciones sobre gestión territorial. Se presenta el enfoque territorialista, que servirá como marco de referencia a lo largo de los siguientes capítulos de la tesis y sobre todo, en la parte final de discusión de resultados y conclusiones. A continuación se describen distintos instrumentos para proteger y ordenar los paisajes en general en el contexto europeo. Para ello, se analizan diversos documentos normativos y figuras territoriales de carácter internacional, estatal, autonómico y local. Este capítulo resulta central en la investigación, pues aporta las claves que permitirán formular propuestas orientadas a mejorar la situación regresiva que vive la agricultura periurbana y sus espacios en el área metropolitana madrileña. Se estudia en profundidad la figura de Parque Agrario, la Infraestructura Verde, la Custodia del territorio y las Cartas del Paisaje.

El el capítulo cinco se aborda el ámbito de estudio seleccionado para la investigación empírica en la Comunidad de Madrid. Los dos ámbitos de análisis adoptados son la escala regional/provincial y la escala supramunicipal, que incorpora el ámbito ya citado de la denominada región urbana funcional madrileña. Se ha establecido este último ámbito porque se considera que actúa como una unidad en sí misma, conformada por los principales núcleos urbanos que rodean a la capital, en la primera y segunda corona metropolitanas. Esta gran mancha urbana se caracteriza porque en su interior se producen intensas relaciones cotidianas de movilidad entre los centros de residencia y de trabajo, y ha tenido lugar el proceso de urbanización más intenso y extendido. La elección de esta escala no es neutra y se realiza de forma consciente con todas las implicaciones que ello conlleva en la formulación de los resultados. Esta escala y ámbito supramunicipal no integra todo el territorio de la Comunidad de Madrid, y se plantea como herramienta metodológica para conocer los principales procesos urbanizadores que tienen lugar en su interior, y sus implicaciones sobre los espacios de la agricultura. A partir de sus límites se produce la transición hacia núcleos cada vez más rurales, con un fuerte descenso de las densidades de población conforme se amplía la distancia con respecto a la capital. En la región urbana de Madrid se concentra por lo tanto la mayor densidad de población, de industria y del empleo de la Comunidad.

El procedimiento seguido en este capítulo es de carácter diacrónico, con la comparación de diferentes periodos, que permite conocer la variación que han sufrido los espacios agrarios periurbanos a lo largo del tiempo en relación con la explosión demográfica y urbanizadoras del área metropolitana, sobre todo en la segunda mitad siglo XX. Se pone de manifiesto que algunos de los resultados obtenidos pueden estar influidos por deficiencias metodológicas encontradas a lo largo de esta investigación en relación con las fuentes estadísticas. Existe una gran dificultad para acceder a datos estadísticos de diferentes periodos, con carencias graves de información para ciertas etapas. En otros casos el acceso a datos resulta difícil, en la escala municipal principalmente. También la información es a veces inconsistente porque utiliza criterios diferentes según el periodo en el que ha sido realizado. En concreto, para estudiar la

evolución agraria la principal dificultad a la hora de trabajar con los censos es el hecho de que la unidad de base son las explotaciones y no los municipios, por lo que las tierras de una explotación que forman parte de otro municipio se imputan al primero y no al segundo (Paül, 2006).

Se ha consultado bibliografía especializada de la región metropolitana de Madrid (Valenzuela, 1991, 2007, 2010, 2011; Zárate, 2003, 2005; Ortiz, 1997, 2006; Hortigüela et al., 1997; Ruiz, 2000; Naredo y Frías, 2003; Monzón y De la Hoz, 2006, 2009, Leboeiro, 2015) para poder analizar el sistema de planificación territorial de la Comunidad de Madrid.

Para tratar los cambios en los usos del suelo se ha analizado la información proporcionada por la cartografía de Corine Land Cover durante los periodos 1990, 2006, y 2012 y las capas proporcionadas por el catálogo de información geográfica de la Comunidad de Madrid. Esta información se completó con otras fuentes estadísticas, fundamentalmente del Instituto Nacional de Estadística, para conocer los flujos de cambio de los usos del suelo, sobre todo del suelo agrario y el suelo urbano. También se utilizó como referencia el informe denominado *Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad*, basado en el proyecto Corine Land Cover (OSE, 2004), para poder analizar las dinámicas espaciales de la Comunidad de Madrid y las transformaciones que afectan muy especialmente a las zonas agrícolas.

Para determinar las presiones causadas por las infraestructuras viarias se han considerado en primer lugar los factores de cambio metropolitano en relación con el fenómeno de deslocalización de las empresas, el ocio y la dispersión de la población y, posteriormente, se ha analizado la movilidad de las personas entre su residencia y su lugar de trabajo y de ocio, utilizando los datos proporcionados por la última encuesta domiciliaria de movilidad, realizadas por el Consorcio Regional de Transportes en el año 1996 y 2004, junto con la información sobre los desplazamientos por trabajo del Censo de Población de 2001, así como los datos ofrecidos por los Atlas Estadísticos de la Comunidad de Madrid, elaborados por la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, junto con diversos trabajos realizados en esta materia (Gutiérrez y García, 2005, 2006; García y Gutiérrez, 2007; García, 2007; Sánchez, 2005; López de Lucio, 1998, 2003, 2007) y la cartografía existente en la red de infraestructuras proporcionada por el Instituto Geográfico Nacional (IGN) y el Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG) o el Catálogo de Información Territorial de la Comunidad de Madrid.

La escala temporal escogida para estudiar la evolución de los espacios agrarios metropolitanos madrileños con objeto de comparar las tendencias generales observadas lleva a organizar la información en tres momentos significativos: mediados del siglo XX, finales del siglo XX y principios del XXI. En un primer apartado, se analizan los factores globales que afectan a los espacios agrarios periurbanos de Madrid, enfatizando en las problemáticas asociadas a los regadíos tradicionales. Se atiende a la circunstancia de que no todos los factores actúan por igual sobre todos los sistemas agrarios, pues ello vendrá condicionado, en todo caso, por diversas circunstancias, en parte exógenas, en parte endógenas (Valenzuela, 1986). En todo caso, se destacan los tres grandes asuntos asociados a la transformación de los espacios agrarios periurbanos: la influencia del modelo territorial metropolitano; el contexto

económico y las políticas públicas; y, por último, la evolución y los cambios en los usos del suelo que afectan al regadío metropolitano.

Para el estudio del espacio agrario periurbano y, en concreto, de los terrenos de regadío, se utilizan, como documento de referencia, el *Estudio de los Regadíos Madrileños de la Comunidad de Madrid* (Gómez dir., vols. I y II, 1985). Esta información se completa con otras fuentes bibliográficas, con cartografía procedente del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA) y fuentes estadísticas fundamentalmente del Censo Agrario y de los listados procedentes de la Tesorería General de la Seguridad Social, que desglosan la información de los afiliados a escala municipal en los años 2009 y 2015. La información se analiza dentro de tres momentos significativos: mediados del siglo XX, finales del siglo XX y principios del XXI. También se utiliza la cartografía proporcionada por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para diagnosticar el potencial y la capacidad agroecológica de las tierras del Región Urbana de Madrid. A lo largo del capítulo, se combina la revisión bibliográfica, con el análisis geográfico espacial (SIG).

En el capítulo seis, para el estudio de los regadíos metropolitanos de Madrid, se utilizan de nuevo los distintos trabajos realizados por el equipo de investigación del Departamento de Geografía de la UAM de la década de los ochenta, sobre la cartografía, caracterización y evolución de los terrenos regados de la provincia de Madrid (Gómez dir., vols. I y II, 1985), y los resultados publicados en la desaparecida revista *Agricultura y Sociedad* en 1987 (Martínez y Mata, 1987; Mata y Rodríguez, 1987; Gómez, 1987).

Para la delimitación de la zona de estudio se utiliza la variable comarcal como marco geográfico de referencia para analizar la estructura agraria, por dos razones fundamentales: la primera, por mantener la misma delimitación que los estudios de los regadíos madrileños realizados por el Departamento de Geografía anteriormente citados, y, en segundo lugar, porque este marco agrupa la información de forma homogénea sobre el potencial productivo agrario, el sistema de cultivo y el aprovechamiento agrario. De las seis comarcas agrarias analizadas en los estudios antes citados, se profundizará en la comarca agraria Área Metropolitana de Madrid, que integra 23 municipios, que a su vez pertenecen a la primera y segunda coronas metropolitanas. La selección de esta comarca obedece, en primer lugar, al interés por analizar y evaluar el impacto del carácter metropolitano y de las dinámicas que se establecen a causa de los conflictos asociados al uso del suelo sobre las agriculturas periurbanas, y, en segundo lugar, porque resulta un ámbito adecuado para estudiar y reflexionar sobre la viabilidad y las alternativas de la agricultura hortícola en las grandes coronas metropolitanas. Es importante señalar que el Área Metropolitana de Madrid presenta en su territorio paisajes y estructuras de regadío muy contrastadas, que permiten el estudio de comportamientos distintos en lo que se refiere tanto a los procesos de abandono y cambios de uso del suelo agrícola como a las respuestas productivas de las explotaciones aún funcionales” (Martínez y Mata, 1987:181-182).

Dentro de esta comarca, se estudiarán en detalle los regadíos de la vega media del Jarama, así como las campiñas regadas del sector suroccidental metropolitano. En concreto, la vega media del Jarama a su paso por Rivas-Vaciamadrid y San Fernando, y las campiñas regadas con aguas subálveas de Leganés y Fuenlabrada. En ambos casos se estudia e identifica la relación entre propiedad y tipo de explotación, además de los tres elementos que determinan

la práctica agraria en el marco de una nueva ruralidad periurbana (comercialización, producción, acceso al paisaje). Son dos ámbitos que han presentado desde mediados del siglo XX características muy diferentes en cuanto al tamaño y la orientación productiva de las explotaciones y al abastecimiento de agua para el riego, pero que se han visto afectados por la misma falta de políticas públicas regionales. El análisis de las políticas públicas relacionadas con la actividad agraria y los suelos en los que se desarrollan permitirá determinar los aspectos generales que han condicionado su evolución espacial y socioeconómica, y la evolución del sistema de relaciones campo-ciudad. A pesar de que la ciudad de Fuenlabrada no está dentro de la comarca del AMM, se incluirá dentro de la zona de estudio de las campiñas regadas junto con Leganés, al haber tenido grandes similitudes en cuanto a organización, funcionamiento y orientación productiva de las explotaciones hasta principios de los noventa del siglo XX, y por formar parte de la misma unidad paisajística. Otra de las razones por las cuales se ha incluido Fuenlabrada dentro de la zona de estudio es por el hecho de que en la actualidad es el único municipio con un proyecto de activación de su huerta y su paisaje frente a otras campiñas de esta comarca metropolitana sin proyecto y sin apenas actividad primaria.

En el capítulo siete, para el estudio de caso sobre una iniciativa de innovación sobre la agricultura periurbana y sus paisajes, se escoge la escala municipal, pero siempre considerando que muchos de los conflictos territoriales que le afectan derivan del contexto metropolitano en el que está inserta y que sobrepasan la escala local. Se trata del Parque Agrario de Fuenlabrada, proyecto que presenta la mayor continuidad temporal en Madrid. Las principales fuentes utilizadas han sido los diferentes documentos de planificación urbana, el informe sobre la evolución de la ocupación del suelo por usos urbanos en Fuenlabrada elaborada por la Dirección general de Urbanismo y Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid, así como fuentes bibliográficas específicas de Fuenlabrada (Gómez Ruiz 1998; Heitkamp, 2000; Rodríguez y Gómez, 2008; Yacamán y Mata, 2014, 2017; Yacamán, 2014, 2015b, 2016; Mata y Yacamán, 2015, 2016). La metodología elaborada para realizar el diagnóstico participado presentado del sector agrario periurbano, antes del inicio del proyecto se desarrolla en profundidad en el capítulo 6. Es importante aclarar que mucha de la información obtenida y vertida en este capítulo es fruto de mi trabajo profesional realizado durante el proceso de diseño, creación y consolidación del Parque Agrario de Fuenlabrada y como directora técnica del Parque desde el año 2013 hasta la actualidad. He sido también parte activa del proceso de patrimonialización en marcha, hecho que puede restar imparcialidad a este estudio de caso por un lado pero por otro, aporta una gran cantidad de información obtenida de primera mano.

El estudio del paisaje agrario periurbano de Fuenlabrada se realiza desde el marco de “la territorialización del paisaje, es decir, con el reconocimiento de que cada territorio se manifiesta paisajísticamente en una fisionomía singular y en plurales imágenes sociales” (Mata, 2008:155) y en la concepción prospectiva de los paisajes como sujeto de ordenación y recurso territorial susceptibles de generar desarrollo territorial (Silva y Rodríguez, 2015). Desde este punto de vista, el tratamiento desde el enfoque perceptivo del paisaje integra todos los paisajes periurbanos, y todos los agentes que de una u otra manera están vinculados con el mismo. “La idea de paisaje que tomamos como referente apunta, por un lado, al aspecto fisionómico del territorio y por otro lado, a los valores, imágenes y cualidades vinculados al mismo” (Paül et al., 2006: 58). Se enmarca dentro de la definición del

Convenio Europeo del Paisaje como “cualquier parte del territorio tal y como lo percibe la población (CEP, art. 1), e implica la extensión del concepto del paisaje a la totalidad del territorio (Zoido, 2009b), lo que permite incorporar también los paisajes cotidianos en la planificación territorial con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, con metodologías innovadoras capaces de integrar la participación social no sólo durante la fase de protección, sino también durante la gestión y ordenación.

A continuación se describe la metodología utilizada para la caracterización y cualificación social del paisaje, que se organiza en tres fases:

Una primera fase analítico-descriptiva del paisaje de campiña y las dos las unidades de paisaje agrario periurbano en el ámbito territorial de referencia. Se entiende por unidad del paisaje “distinta de otra” (Mata, 2006: 218) y a ello se asocia “la cobertura perceptual”, como “unidad percibida, defendida, culturalmente recreada y tradicionalmente tratada o sentida como homogénea” (Paül, et al., 2006: 67). Para el estudio de los atributos de las unidades de paisaje se realizó trabajo de campo, trabajo de gabinete y análisis de fuentes cartográficas del paisaje. Para el estudio del parcelario se utilizó principalmente el SIGPAC y se completó con trabajo de campo. Los usos del suelo se completaron principalmente con los datos del Censo Agrario a escala municipal. La estructura de propiedad de la tierra actual, se ha obtenido de los datos de catastro de propietarios de fincas rústicas aportados por el ayuntamiento de Fuenlabrada.

Se realiza el estudio del paisaje in situ en torno a cuatro grandes aspectos (Mata et al., 2009:42):

- Componentes naturales y humanos constitutivos del paisaje: se enumeran y describen los elementos físicos y humanos de mayor capacidad explicativa de la morfología y evolución del paisaje, de acuerdo con lo expresado al comienzo del epígrafe. Se estudian fundamentalmente los usos del suelo, el parcelario, la red caminera, el patrimonio hidráulico agrario y la orientación productiva.
- La estructura y el carácter del paisaje: se procede de modo discursivo a la articulación e integración de los distintos elementos en la configuración de la unidad de paisaje, a la lectura de su carácter y a destacar su singularidad con respecto a otras unidades.
- Dinámica del paisaje: se identifican y caracterizan los procesos y cambios del paisaje a partir de un análisis histórico de su evolución y de sus transformaciones más recientes.
- La visión del paisaje: se analizan las características del paisaje desde la perspectiva visual, integrando las potenciales perspectivas y vistas que es posible obtener desde la unidad, incorporando a las distintas configuraciones sus características visuales.

El estudio incorpora la reconstrucción histórica participativa del paisaje agrario, en la que se trata en profundidad la estructura de la propiedad de la tierra, el tipo de usos del suelo y los elementos clave que permitieron construir el paisaje que ha llegado hasta hoy, a modo de un magno palimpsesto, de biografía del territorio. Este trabajo se realizó con el análisis cartografía histórica de los fondos del Instituto Geográfico Nacional y documentación de los



siglos XVIII, XIX y XX de los fondos fiscales del Archivo Municipal (ver anexo), junto con obras de la historia local leídas paisajísticamente, la recopilación de fotografías históricas del campo de Fuenlabrada aportadas por los vecinos y seleccionadas del Archivo Municipal, y la elaboración de entrevistas en profundidad (ver anexo). La información recopilada se ha organizado en cinco periodos que ayudan a comprender los hitos más relevantes que han configurado el paisaje agrario y que sirven a su vez para comprender la idiosincrasia y el sentimiento de pertenecía de la comunidad agraria con su territorio.

Los aspectos perceptivo-valorativo-propositivos a través de la participación ciudadana se han obtenido mediante entrevistas en profundidad realizadas a una selección de actores destacados en relación con el territorio y al paisaje, y la elaboración de una encuesta ciudadana a 200 residentes de Fuenlabrada con el fin de conocer sus percepciones sobre el paisaje agrario (ver anexo).

Los temas abordados en las entrevistas, siguiendo las recomendaciones de Mata et al. (2009a: 126), fueron los siguientes:

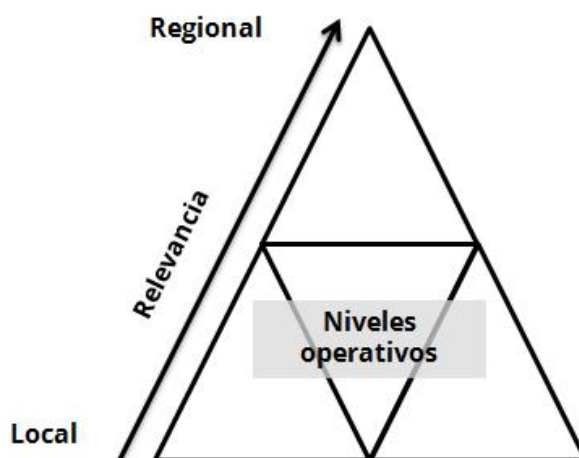
- Aspectos identitarios: elementos que, a juicio de la población, caracterizan el paisaje, hitos y parajes que mejor expresan la personalidad del paisaje, y los valores que se le atribuyen.
- Aspectos dinámicos y visuales: valoración social de los procesos con incidencia paisajística, así como de los problemas y conflictos que le afectan.
- Aspiraciones paisajísticas y propuestas: paisaje deseado por la población; indicación de las líneas de actuación prioritarias para la gestión, ordenación y protección del paisaje.

El estudio y evaluación de la idoneidad del Parque Agrario de Fuenlabrada para resolver los problemas que atañen al espacio agrario periurbano y su agricultura combina el trabajo de gabinete con el trabajo de campo. Se estudian en profundidad los tres requisitos necesarios para la institucionalización de un Parque: un plan de gestión y desarrollo, una figura de protección del suelo agrario y un instrumento de gobernanza y gestión.

## **CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA AGRICULTURA EN EL MARCO DE UNA NUEVA RURALIDAD PERIURBANA**

### **2.1 INTRODUCCIÓN**

Estamos ante un nuevo contexto socio-político marcado por la revalorización de la agricultura periurbana por su dimensión productiva, ante una sociedad urbana cada vez más crítica e interesada por la seguridad y la soberanía alimentaria. Paralelamente la agricultura periurbana también empieza ser legitimada desde la planificación territorial por su carácter multifuncional y por su importante dimensión paisajística dentro del sistema de espacios abiertos metropolitanos. Desde esta perspectiva surge la necesidad de definir y reconstruir el concepto de la agricultura en contextos urbanos, acorde con las demandas emergentes de los y las ciudadanas y adaptada a la escala de la acción pública en la práctica de la planificación territorial. El marco conceptual de la agricultura periurbana debe poder servir de soporte para orientar el desarrollo de políticas locales y supramunicipales, directrices y planes estratégicos que mejoren la cohesión entre los espacios periurbanos y la ciudad integrando las múltiples funciones y dimensiones de la agricultura periurbana especialmente por su función productiva. A continuación, se muestra el esquema que guiará el desarrollo del marco conceptual de la agricultura periurbana a lo largo de este capítulo.



**Figura 1. Esquema para la construcción del marco teórico de la agricultura periurbana. Fuente: elaboración propia**

#### **2.1.1 Aclarando conceptos en torno a las definiciones de agricultura urbana, periurbana y rural**

En general, la bibliografía más reciente suele utilizar de forma equivalente la expresión de agricultura urbana y periurbana. Desde este punto de partida, algunos autores, de forma acertada a nuestro juicio, refuerzan la idea de que es necesario que el concepto sea lo más claro posible para poder analizar mejor las presiones a las que está sometida, para conocer

adecuadamente su potencial complementario y sinérgico con otros conceptos (Opitz et al., 2016), y para diferenciar el marco institucional y las aproximaciones que se deben adoptar sobre estos dos tipos de agricultura (Drescher, 2001).

Se considera necesaria la aclaración entre agricultura urbana y periurbana antes de profundizar en las definiciones sobre la agricultura profesional en contextos urbanos. Por ejemplo, la FAO (2007) señala que la agricultura urbana se divide en dos tipos en función de su ubicación en relación con la ciudad. Estaría, por un lado, la agricultura intra-urbana y, por otro, la agricultura peri-urbana. Define la agricultura intra-urbana como la que tiene lugar en el interior de la ciudad y suele desarrollarse en áreas vacías a la espera de ser construidas, entre intersticios de zonas edificadas o en terrenos que, por el contrario, no se pueden construir por su vecindad con lagos, ríos, aeropuertos, etc. Los diferentes tipos de agricultura que se observan por lo general en las zonas interiores están relacionados con agriculturas informales y de pequeña escala. En cuanto a la agricultura periurbana, la FAO dice que es aquella que tiene lugar en los bordes urbanos. Existen diferentes tipos de agricultura periurbana, pero por lo general todas ellas tienen una clara orientación económica. La definición de la FAO está enfocada fundamentalmente hacia los países en vía de desarrollo y el objetivo principal que identifica la agricultura periurbana y urbana es su contribución a mejorar la seguridad alimentaria.

### **2.1.2 El concepto de agricultura periurbana**

El Dictamen sobre la agricultura periurbana (CESE, 2004) la define como aquella que se desarrolla en los márgenes o bordes urbanos y aparece condicionada por el desarrollo residencial, industrial, terciario y por las infraestructuras de comunicación que fagocitan el territorio, lo que supone una limitación importante para su supervivencia. Pölling et al. (2016) defienden que la diferencia crucial entre la agricultura periurbana y la agricultura intra-urbana es que la agricultura periurbana tiene como objetivo aprovisionar de alimentos y asegurar la seguridad alimentaria. Otros autores definen la agricultura en las inmediaciones de la ciudad en función de su capacidad para incidir en los principales eslabones del sistema agroalimentario urbano: producción, transformación, distribución y consumo (Mougeot, 2000; Zeeuw, 2004; Opitz et al., 2016) y no tanto por su localización. Mougeot (2000) y Zeeuw (2004), además, remarcan que lo importante a la hora de definir la agricultura en la ciudad no tiene tanto que ver con su ubicación (intra, peri-urbana o en espacios rurales), sino el hecho de que está integrada en la economía urbana y en su sistema ecológico y alimentario. Otros autores definen la agricultura periurbana como aquella que limita con ciertos bordes administrativos (Paül y McKenzie, 2013). Sobre lo anterior, se puede afirmar que la principal característica que diferencia la agricultura urbana y periurbana de la que se encuentra en entornos rurales es que las primeras forman parte social y económicamente del sistema urbano, beneficiándose de los recursos y políticas (económicos, infraestructuras, etc.), pero compitiendo por el suelo y por el agua con otras actividades urbanas (FAO, 2007).

Autores como Pölling et al. (2016) y Bryant et al. (2013) ponen el acento en considerar la agricultura periurbana como aquella que está localizada también en áreas metropolitanas, aunque se encuentre en las inmediaciones de municipios rurales. En este mismo sentido, Eweg (2015) diferencia la agricultura metropolitana de otras, principalmente por su

dimensión económica. Este autor señala cómo la agricultura metropolitana se orienta a la producción de alimentos dentro de amplios espacios abiertos metropolitanos y en conexión con mercados urbanos. Matiza que se diferencia de otro tipo de agriculturas porque por lo general la renta de las explotaciones agrarias se complementa con actividades cuyos objetivos son de carácter social como la educación, la integración y la cohesión social. Sin embargo, Fleury y Donadieu (1997) subrayaban que cuando la agricultura periurbana tiene relaciones bidireccionales con el sistema urbano, automáticamente debe ser considerada agricultura urbana.

El concepto de agricultura metropolitana fue ampliamente desarrollado en el proyecto de Innovación Transforum (2013). Entre las principales conclusiones del proyecto se destaca que la agricultura metropolitana puede adoptar diferentes formas incluyendo los parques agrarios y las infraestructuras verdes, así como distintas formas de producción y comercialización. Sobre el marco que propone, enumera diversas actividades agrarias que mejoran el desarrollo metropolitano desde los más obvios de la producción de alimentos hasta formas más innovadoras para mejorar la salud, el turismo, los sistemas de manejo de la energía y los residuos. Enfoca la agricultura metropolitana como una nueva lógica para fortalecer el ambiente metropolitano (nodos logísticos, redes, consumo alternativo, flujo de conocimiento, etc.). Desde esta perspectiva, la agricultura metropolitana pasa de ser de una carga para el entorno a un motor de desarrollo y de cohesión territorial. Desde un enfoque similar Pascucci (2007) señala que no es solamente la proximidad a un área urbana lo que caracteriza a la agricultura periurbana, sino si la proximidad a estas áreas le afectan negativamente, como consecuencia de la expansión urbana para la construcción de nueva infraestructuras y viviendas. Esta definición, refleja adecuadamente el fenómeno de periurbanización de las regiones metropolitanas españolas.

De las anteriores definiciones, se utilizará en adelante la denominación de agricultura periurbana como la que se ubica en particular sobre espacios agrícolas en los límites o bordes de las ciudades, con una clara orientación económica y cuya principal función es la de abastecer con alimentos a los mercados urbanos.

**Tabla 1.** Diferencias entre agricultura urbana y periurbana.

<b>Características de la agricultura urbana</b>	<b>Características de la agricultura periurbana</b>
Diversidad de perfiles de agentes	Agentes profesionales, jornada completa
Alta densidad urbana	Baja densidad urbana
Diferentes actividades, generalmente de pequeña escala y de autoconsumo	Orientada a la comercialización en el mercado
Superficies para el cultivo reducidas. Bajo/ medio conocimiento en producción agraria	Más superficie de cultivo. Alto conocimiento en producción agraria
Ubicada entre zonas urbanizadas	La presión urbana la amenaza
Servicios y equipamientos más cercanos (centros médicos, colegios, etc.)	Menos equipamientos (centros médicos, colegios, etc.)
Pocos recursos naturales	Muchos recursos naturales
Paisaje predominantemente urbano	Paisaje agrario
Intensidad baja en los cultivos	Cultivos intensivos, valor añadido
Manejos manuales	Manejos con mayor uso de tecnologías (riego, maquinaria, etc.)

Fuente: Drescher (2001:14)

### **2.1.3 El concepto de la agricultura rural**

Para encontrar las diferencias entre la agricultura periurbana y la agricultura rural diversos autores reflexionan sobre sus singularidades. Argumentan que la influencia que ejercen las aglomeraciones se intensifica a escala de explotación en los espacios urbanos, lo que provoca el desarrollo de estrategias heterogéneas y actividades complementarias a la producción de alimentos (Heimlichy Barnard, 1992; Busck et al., 2006; Pölling et al., 2016), principalmente porque están expuestas a más fuentes de estrés debido a la concentración de población y de actividades económicas de diversa índole (Bryant et al., 2013), por lo que deben ingeniar nuevas estrategias que aseguren su supervivencia y viabilidad económica. Este hecho es el que condiciona que la agricultura en espacios periurbanos esté más diversificada, más polarizada y sus explotaciones sean más multifacéticas (Zazada, 2011). De esta forma la agricultura periurbana profesional responde a las presiones adaptando la estructura organizativa y las estrategias comerciales a nivel de explotación. Por ejemplo, debido al acceso limitado al suelo agrario y por los altos precios del mismo se explica la necesidad y la importancia de impulsar el valor añadido por unidad de cultivo (Pölling et al., 2016).

Opitz et al. (2016) establecen que la agricultura rural es aquella que se localiza fuera de las áreas urbanas y metropolitanas. Esta definición caracteriza la agricultura profesional

ubicada en términos rurales, aunque se encuentre dentro de áreas metropolitanas. Sin embargo, algunos autores advierten que el fenómeno de periurbanización y las presiones asociadas a la artificialización del suelo agrario excede los límites de las grandes aglomeraciones, afectando los espacios rurales e incluso a comunidades autónomas contiguas (Roca, 2003; Roca et al., 2011; Sancho y Reinoso, 2012). Sin embargo, la agricultura profesional ubicada en municipios rurales tiene mayores posibilidades de acceso a las ayudas económicas de la Política Agraria Común (PAC) que la agricultura en municipios urbanos, lo que constituye un factor determinante para de la orientación productiva en un contexto de crisis de viabilidad de la agricultura profesional en España.

Tras una revisión de la bibliografía se observa cómo no existe una definición plenamente compartida en el plano académico sobre lo que es la agricultura periurbana y sobre los espacios en los que se desarrolla su actividad. Este punto de partida es importante porque, según el enfoque que adopte su estudio y aproximación, se definirá el marco que oriente su salvaguarda y activación desde la planificación y gestión territorial.

Zeeuw (2004) realiza una primera aproximación para diferenciar los principales elementos que caracterizan la agricultura periurbana y la rural, y que justifica por las diferencias que presentan el sistema socio-económico y ecológico de los espacios rurales de los urbanos.

**Tabla 2.** Principales diferencias entre agricultura rural y periurbana.

Descripción	Agricultura Rural (fuera de áreas metropolitanas)	Agricultura Periurbana
<b>Tipos de explotaciones</b>	Explotaciones tradicionales de dimensiones muy variables	Explotaciones tradicionales de pequeño tamaño  Explotaciones con innovación en riego, invernaderos, multifuncionalidad de servicios  Diversificación multifuncional de las explotaciones
<b>Rentas</b>	Dedicación exclusiva a la agricultura	Algunas explotaciones con dedicación exclusiva y otras a tiempo parcial  Algunas explotaciones complementan sus rentas con otras actividades
<b>Perfil de agricultor</b>	Proviene generalmente de familias agrícolas y con un importante conocimiento local heredado.	Proviene de familias agrícolas o también son neo-rurales con formación profesional.
<b>Tipo de productos</b>	Productos hortícolas y cultivo de viñas y olivar.	Cultivos muy intensivos  Cultivos hortícolas y una clara tendencia hacia los cultivos forrajeras  Ascenso de cultivos ecológicos y con valor añadido
<b>Calendario de producción</b>	Cultivos de temporada	Más temporadas por el uso de invernaderos, inputs externos.
<b>Factores que inciden en la configuración del sistema agrario</b>	Bajo precio suelo Coste variable del agua Tarifa de luz rural Mano de obra relativamente estable con conocimiento en el sector Extensa red de caminos y vías pecuarias	Alto precio del suelo Alto coste del agua por su riego con agua de pozos Tarifa de luz urbana Escasa mano de obra Caminos y vías pecuarias ocupadas o fragmentadas Dinámica asociadas a la expansión urbana
<b>Asociacionismo</b>	Cooperativas agrarias Comunidades de Regantes Gestión de bienes comunales	Bajo asociacionismo  Comunidades de Regantes
<b>Contexto ambiental</b>	Relativamente estable. Recursos naturales (agua y suelo) no contaminados.	Contaminación del suelo y agua por vertidos y desechos.  Olores molestos y aumento del ruido

<b>Contexto social</b>	Baja densidad de población Infraestructuras deficientes	Existe una demanda social alta por el disfrute de los ecosistemas agrarios
<b>Impacto económico</b>	Alta incidencia en la economía local	Bajo impacto en la economía local
<b>Servicios y políticas de apoyo</b>	Grupos de Acción Local Fondos Europeos	Escasas ayudas por tratarse de contextos urbanos.
<b>Comercialización</b>	Mercas (Mercabarna, Mercamadrid, etc.) más distantes.  Venta directa en casas o mercados municipales.	Mercas más cercanos, con buenas vías de comunicación.  Algunas ciudades tienen programas para al fortalecimiento de circuitos cortos de comercialización.  Venta directa a través de Grupos de Consumo o venta online.
<b>Acceso al suelo agrario</b>	Acceso relativamente alto  Contratos de alquiler por periodos largos	Competencia con otros usos del suelo  Precios del suelo elevado  Contratos de alquiler por periodos cortos

Fuente: adaptada de Zeeuw (2004:4).



## **2.2 CRITERIOS PARA LA DEFINICIÓN DE LA AGRICULTURA PERIURBANA EN EL MARCO DE UNA NUEVA RURALIDAD PERIURBANA**

El capítulo está organizado de la siguiente manera: en la primera parte se ordenan y analizan las definiciones y el marco conceptual de la agricultura periurbana en función de cuatro grandes bloques (dinámicas socio-territoriales, en función de su dimensión espacial, en relación al sistema agroalimentario local, y por su papel multifuncional), priorizando aquellas aportaciones que analizan el sistema de relaciones campo-ciudad desde la planificación territorial. La segunda parte aborda las políticas públicas en torno a la práctica agrícola multifuncional en el marco de una nueva ruralidad periurbana. En la tercera parte, se analiza la función productiva y el paisaje agrario como vectores que van a permitir que la agricultura adopte un nuevo rol dentro de ámbitos urbanos y metropolitanos. Por último, se propone una nueva adaptación del marco conceptual de la agricultura periurbana recogiendo algunas de las reflexiones descritas en los primeros apartados del capítulo.

### **2.2.1 Definición de la agricultura periurbana a partir de las dinámicas socio-territoriales contemporáneas**

La explosión urbana del siglo XX se ha traducido en que la proximidad urbana ejerce un rol ambivalente sobre la evolución de su agricultura (Jouve y Padilla, 2007). El modelo territorial-urbano contemporáneo da protagonismo a los usos urbanos sobre cualquier otro tipo de uso del suelo. Esto supone que haya una progresiva expansión del modelo de ciudad desconcentrada, dispersa o difusa, desdibujándose las fronteras físicas y sociales entre los espacios rurales y urbanos (Entrena, 2005; Sancho y Reinos, 2012). Por lo general, la ciudad considera los terrenos agrícolas y los espacios abiertos que se encuentran dentro del espacio urbano como reserva o vacantes para el crecimiento urbano (Paül, 2008b; Nahmias y Le Caro, 2012), provocando que el *fringe* (franja rural-urbana) sea a menudo un lugar de conflicto caracterizado por una mezcla de usos y estilos de vida diferentes, al tiempo que el campo va adoptando patrones urbanos (Allen, 2003).

Las diferencias entre lo «rural» y «agrario» hasta bien entrado el siglo XX parecían claras e inequívocas; sin embargo, en pleno afianzamiento de la sociedad postindustrial, los contrastes son cada vez más difusos y difíciles de establecer (Sancho y Reinos, 2012). El fenómeno de amplias superficies agrarias dentro de las áreas metropolitanas contemporáneas en expansión, representa un fenómeno espacial con importantes deficiencias en todos los sentidos. Los espacios abiertos, a los que se define como un territorio fundamentalmente no urbanizado, de carácter agrario o forestal (o yermo) con valores intrínsecos naturales, socioculturales y económicos (Paül, 2008b:4), empiezan a evidenciar una clara interconexión entre sus elementos estructurantes, el agrario y los espacios de dominante natural y forestal. También se definen como aquel que integra “todo el terreno no urbanizado en sentido amplio, el ‘suelo rural’, habitualmente definido y tratado como residual, como ‘no urbanizable’, pero que alberga valores ambientales estratégicos esenciales para la ordenación del territorio” (Mata y Olcina, 2010:91). Dentro del contexto contemporáneo, los espacios abiertos

adquieren el carácter de periurbanos<sup>1</sup> cuando están expuestos a las presiones derivadas de la expansión urbana (incremento de precio, fragmentación por vías de comunicación, conflicto con otros usos del suelo, etc.).

La fragmentación de los espacios abiertos genera importantes consecuencias sobre la viabilidad de la agricultura periurbana. En primer lugar, reduce el tamaño de las parcelas (Cavallières et al., 2007), lo que se traduce en que muchos agricultores periurbanos deben tener diferentes parcelas, lo que a su vez dificulta la racionalización del uso de los recursos y el tiempo de trabajo. Para Tolron (2001) el aumento de la distancia entre las parcelas se traduce también en mayores costes asociados con el manejo de los residuos. El aumento del ruido, la contaminación atmosférica y la artificialización del suelo son otros factores a tener en cuenta. Por lo tanto, la fragmentación hace que las áreas periurbanas sean menos competitivas en la mayoría de los casos en comparación con la superficie agraria continúa de los ámbitos rurales.

La situación de los espacios periurbanos se hace compleja y muy heterogénea, y por ello el sistema de relaciones campo-ciudad cambia, lo que dificulta que tales relaciones se puedan determinar con exactitud y homogeneidad para todos los lugares. Es importante destacar que las delimitaciones geográficas de “urbano” en oposición a lo “rural” resultan ser un limitante para recoger las nuevas estructuras funcionales (económicas, sociales y ambientales) de la franja rural-urbana y del propio espacio agrario periurbano. A continuación, se exponen algunas referencias teóricas para la delimitación espacial y la caracterización de lo rural, lo urbano y lo periurbano.

### **Definición clásica de los municipios según su ruralidad**

Existen diversas definiciones para caracterizar los entornos rurales y urbanos según su ruralidad (naturales, económicos, demográficos, etc.). La revisión de la literatura muestra que hay dos grandes aproximaciones al tema: por un lado, las más clásicas, basadas en variables cuantitativas, entre los que destacan las demográficas (tamaño demográfico, densidad de población); y por otro, las aproximaciones basadas en criterios cualitativos, que integran reflexiones más complejas sobre flujos de bienes y servicios.

El criterio más utilizado es la densidad de población para diferenciar entre rural y urbano. Por ejemplo, en España, el Plan Nacional de Desarrollo Rural utiliza la metodología que marca la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1994) para orientar las directrices y ayudas de los Programas de Desarrollo Rural<sup>2</sup> de las comunidades autónomas. Divide a los municipios según su ruralidad basándose en la densidad de población. Según esta clasificación, los municipios urbanos son aquellos que tienen más de 150 hab/km<sup>2</sup> y los municipios rurales, los que tienen menos de 150 hab/km<sup>2</sup>. Para Sancho y Reinoso (2012: 613), dos de los principales problemas que surgen de la clasificación de la OCDE son los

---

<sup>1</sup> Se identifica la periurbanización como un fenómeno característico de la sociedad postindustrial (Ávila, 2009).

<sup>2</sup> Los Programas de Desarrollo Rural (PDR), constituyen el principal instrumento de impulso de la política de desarrollo rural, segundo pilar de la Política Agraria Común de la UE. Definidos al amparo del Reglamento (CE) 1698/2005 y financiados a través del FEADER, los PDR.

siguientes: en primer lugar, el límite de densidad de población establecido es extremadamente alto para España, y, en segundo lugar, la elevada disparidad de tamaños que existe entre los términos municipales.

La Agencia de Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT) presentó en el año 2011 una nueva metodología para clasificar los territorios en urbanos (*densely populated*), áreas urbanas intermedias (*intermediate*) y esencialmente rurales (*thinly populated*), mejorando la metodología propuesta por la OCDE. La nueva propuesta recomienda un análisis basado en una cuadrícula de población y no se atiene a límites administrativos como hace la OCDE. Concretamente, propone una cuadrícula de 1km<sup>2</sup> para calcular la densidad de población. Para que sea considerada como urbano, la cuadrícula debe tener una densidad de población mayor de 300 hab/km<sup>2</sup>, y las cuadrículas contiguas, un umbral de población mínima de 5.000 habitantes. Como se observa en la figura 2, según esta clasificación España es un país eminentemente rural.

La nueva clasificación resultante distingue tres tipos de áreas (DG Regio, 2011:5):

- Áreas urbanas de alta densidad (*densely populated, cities or large urban area*): celdas de 1km<sup>2</sup> contiguas, con una densidad mínima de 1.500 habitantes por km<sup>2</sup> y un mínimo de población de 50.000 habitantes.
- Áreas urbanas pequeñas o con densidad intermedia (*intermediate urban clusters*): áreas con celdas contiguas con una densidad mínima de 300 habitantes por km<sup>2</sup> y un máximo de población de 5.000 habitantes.
- Áreas rurales o de baja densidad de población (*thinly populated area*), que corresponden a las cuadrículas que están fuera de las celdas urbanas.

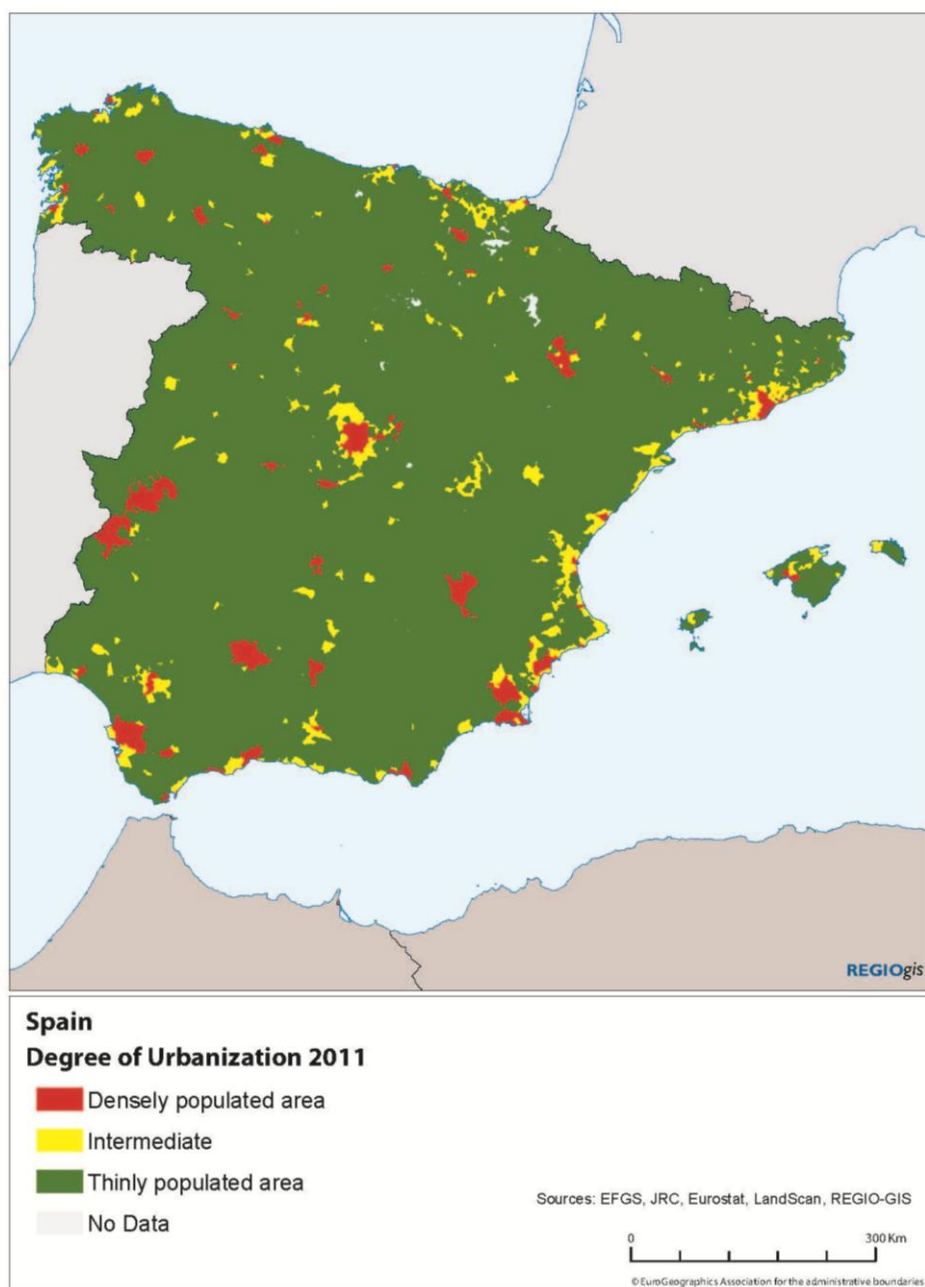


Figura 2. Grado de urbanización del territorio español en “ciudades o grandes áreas urbanas”, “áreas urbanas intermedias” y “áreas rurales”. Fuente: Eurostat, 2011.

La Ley 45/2007, de 13 diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (LDSMR) surge en España ante la necesidad de organizar las acciones de desarrollo rural con un enfoque territorial integrado (MARM, 2009). La Ley define al medio rural como el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores, con población menor de 30.000 habitantes y densidad menor de 100 habitantes por Km<sup>2</sup> (Art. 3). Según esta clasificación, el 20% de la población y el 90% del territorio forman parte del medio rural en España.

La Ley delimita y califica las zonas rurales en tres categorías:

- Zonas rurales a revitalizar: aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial.
- Zonas rurales intermedias: aquellas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos-medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos.
- Zonas rurales periurbanas: aquellas de población creciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas.

### DEFINICIONES SEGÚN RURALIDAD

#### 1. Ley de Desarrollo Sostenible Medio Rural (LDSMR)

Densidad < 100 hab./Km<sup>2</sup>

- Medio rural: espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores con población <30.000 habitantes y densidad < 100 habitantes por Km<sup>2</sup>.
- Municipio rural de pequeño tamaño: población < 5.000 habitantes

#### 2. OCDE

Densidad < 100 hab. /Km<sup>2</sup>

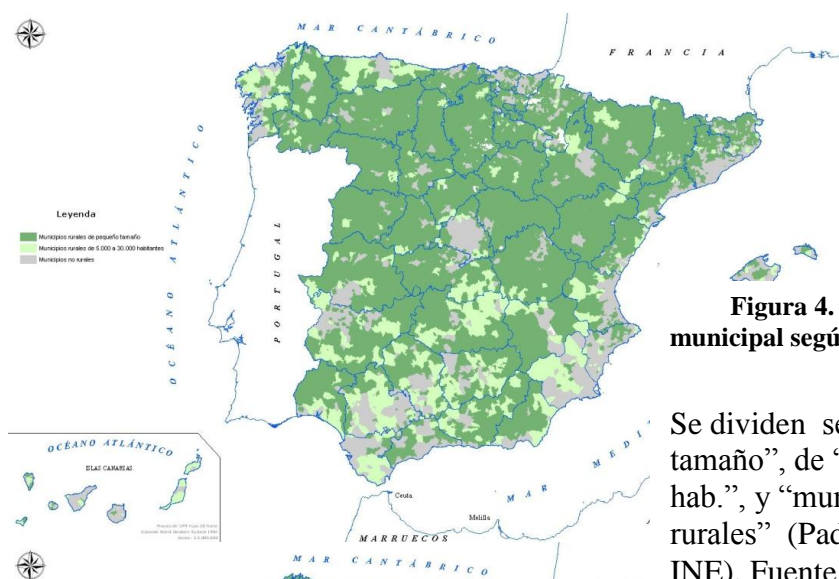
Clasificación de los municipios:

- Municipios urbanos son aquellos que tienen más de 150 hab. / km<sup>2</sup>
- Municipios rurales son aquellos que tienen menos de 150 hab. /km<sup>2</sup>

#### 3. EUROSTAT

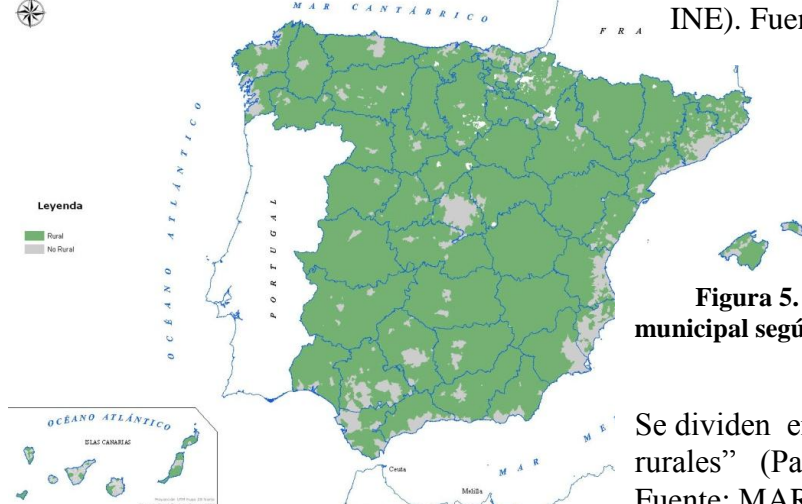
- Áreas urbanas de alta densidad (*densely populated, cities or large urban area*): celdas de 1km<sup>2</sup> contiguas, con una densidad mínima de 1.500 habitantes por km<sup>2</sup>, y un mínimo de población de 50.000 habitantes.
- Áreas urbanas pequeñas o con densidad intermedia (*intermediate urban clusters*): áreas con celdas contiguas con una densidad mínima de 300 habitantes por km<sup>2</sup>, y un máximo de población de 5.000 habitantes.
- Áreas rurales o de baja densidad de población (*thinly populated area*): corresponde a las celdas o *grids* que están fuera de las celdas urbanas.

Figura 3. Resumen de clasificaciones según la ruralidad. Fuente: elaboración propia



**Figura 4. Clasificación municipal según la LDSR.**

Se dividen según “pequeño tamaño”, de “5.000 a 30.000 hab.”, y “municipios no rurales” (Padrón 2007, INE). Fuente: MARM, 2011.



**Figura 5. Clasificación municipal según la OCDE.**

Se dividen en “rurales” y “no rurales” (Padrón 2007, INE). Fuente: MARM, 2011.



**Figura 6. Clasificación municipal según EUROSTAT.**

Se dividen en municipios “rurales” y “no rurales” (Padrón 2007, INE). Fuente: MARM, 2011.

Como se observa en las figuras anteriores (4, 5 y 6) no se aprecian diferencias muy significativas entre la clasificación de la OCDE y de EUROSTAT. Sin embargo, la clasificación de LDSMR, al incorporar en el mapa municipios según dos franjas de población, muestra una mayor diferencia con respecto a las otras dos clasificaciones al incrementarse la superficie de zonas rurales periurbanas.

Si las clasificaciones solo se ciñen a diferenciar entre “rural” y “no rural”, se parecía que son marcos que tienden a simplificar la realidad. Para Tacoli (1998), cuando se realiza la distinción siguiendo sólo criterios demográficos y económicos para definir las áreas urbanas y rurales, se producen generalizaciones que llegan a ser problemáticas (Tacoli, 1998), pues obvian la particularidad de espacios que no son ni rurales ni urbanos en sentido estricto. Por lo tanto, no quedan recogidas las necesidades y las deficiencias estructurales que tienen determinados espacios agrarios periurbanos, con lo que se les excluye como espacios susceptibles de recibir ayudas y acciones de los Programas de Desarrollo Rural y de los fondos de la PAC al quedar enmascarados dentro de la categoría de urbano. Este hecho es lo suficientemente importante como para que se reconsidere por parte de las administraciones y los organismos internacionales una propuesta de delimitación diferente.

### **El periurbano, un espacio complejo de definir**

El concepto de periurbano tiene múltiples interpretaciones y no existe en la actualidad una definición universalmente aceptada, principalmente por la gran diversidad de dinámicas y situaciones presentes en estos espacios según los países, las regiones y hasta los municipios. De la revisión de la literatura sobre los espacios periurbanos se constata una gran variedad de definiciones. Para Iaquinta y Drescher (2000: 2), el concepto de periurbano emerge para resaltar las limitaciones en la dicotomía entre rural y urbano. En términos económicos, las áreas periurbanas son definidas como “áreas integradas” donde las actividades de producción y consumo compiten por el suelo (Caruso, 2001). También se han definido como zonas de contacto entre dos ámbitos que tradicionalmente se consideraban opuestas: el rural y el urbano (Ávila, 2009).

Iaquinta y Drescher (2000) señalan, además, que la existencia de la interacción entre lo urbano y lo rural deriva en una serie de conflictos que se acentúan en el periurbano, fundamentalmente las disputas por usos distintos del suelo residencial y agrícola. El periurbano también se define por la competencia del suelo para otros usos necesarios para la ciudad, pero que la misma expulsa por los olores, la contaminación (vertederos, extracción de áridos, etc.) y otras molestias, y porque necesitan de mayor superficie a menor precio, como son los usos sociales vinculados con la agricultura, como las huertas de autoconsumo, las granjas escuela o los centros de equitación (Paül, 2010). En este contexto, el suelo agrario periurbano restante tiene como distintivo la precariedad territorial, ambiental y social, con limitaciones específicas y características derivadas de la expansión urbana (CESE, 2004), en el que la agricultura tradicional y la distribución de usos propiamente agrarios se ve afectada por procesos de especulación urbana e implantación de nuevas infraestructuras, que incrementan el precio del suelo para el cultivo (Van Veenhuizen, 2006). Por lo tanto, como afirma Poulot (2008), los espacios periurbanos no son ni campo ni ciudad, ni por su morfología ni por los factores que determina su desarrollo, sino que representan una nueva forma de organización espacial.



Para Buciega et al. (2009:10) resulta más adecuado usar el término de espacios rururbanos, haciendo referencia a que está definidos básicamente por su proximidad a grandes ciudades y por el hecho de que están afectados por un rápido y agresivo proceso de ocupación del suelo y de sustitución de funciones, aunque sin embargo mantienen importantes cualidades rurales

Con la revolución industrial, se reafirmó la dominación económica y social de la ciudad sobre el campo (Vanier, 2005), lo que derivó en la precaria posición que tiene el suelo agrario actualmente frente a otros usos en las áreas urbanas y metropolitanas. Se generalizó desde la planificación urbana un tratamiento que ha excluido el carácter productivo de la agricultura y sus múltiples servicios paisajísticos. Como bien explicaba Josefina Gómez de Mendoza hace ahora tres decenios (1987), desde el punto de vista agrario sólo se han considerado por su función productiva, pero sin tomar en consideración la dinámica territorial y periurbana que los envolvía; desde el punto de vista de la planificación urbana y las políticas de suelo se ha puesto la atención sobre determinados aspectos espaciales, considerándolos como espacios verdes, vacíos o de reserva de suelo para otros usos urbanos necesarios para la ciudad, obviando por lo tanto la dimensión económica y multifuncional de estos terrenos. En España, en términos generales, la ordenación del territorio sigue abordando la planificación de la superficie agraria desde una visión más prohibitiva y tutelar, que desde la puesta en valor de su dimensión productiva, y por lo general asociando la agricultura al repertorio de los recursos naturales, en vez de ser reconocida como actividad económica que requiere de sus propias lógicas espaciales de ordenación.

Tras el análisis de los principales marcos normativos a escala estatal se observa que no existe ninguna protección específica de los espacios agrarios periurbanos, ni un tratamiento desde los diversos documentos de urbanismo que aborden su función de abastecimiento alimentario. Es decir, que aunque su protección pueda estar asegurada bajo la clasificación de suelo no urbanizable dentro de los Planes de Ordenación Urbana, la gestión y dinamización del carácter multifuncional de estos suelos y sus potenciales sinergias con renovados paradigmas queda limitada y, en muchos casos, hasta obstaculizada por regulaciones que no recogen la especificidad productiva de la producción agraria. Se ha puesto mucho el acento en diferenciar las políticas en “urbanas” y en “rurales”, rompiendo de esta forma el equilibrio entre el espacio periurbano y la ciudad. Esto convierte a los espacios periurbanos en una “carta en blanco” para la expansión urbana (Vidal, 2009), cuando no hay una agricultura profesional que los proteja como actividad productiva viable.

El avance urbano sobre los espacios abiertos está generado además, en palabras de Martínez de Pisón (2010:404), nuevos espacios banales, despersonalizados, crecientes y arrojados sobre el mundo, como si fueran paisajes o sin pretenderlo, iguales entre sí, que anulan o vuelven ocultos sus valores (...). El denominador común del periurbano es que los paisajes dejen de representar permanencias históricas y culturales para mostrar panorámicas líquidas, que pronto desaparecerán sustituidas por otras nuevas (Muñoz, 2008). Esta cuestión no es baladí, si se considera que el paisaje es la cultura que lo crea, lo mantiene o lo destruye. Como señala de nuevo Martínez de Pisón, de los valores pueden proceder identidades; las identidades nacen de los valores (2010b: 13). Por lo tanto, si no hay manifestaciones genuinas de una cultura local en el paisaje, no habrá mimbres suficientes para su puesta en valor.

Por lo general, en las principales áreas metropolitanas de España y muy en particular en la Comunidad de Madrid, se observa que en los espacios periurbanos se intensifica la competencia de usos con actividades no agrarias y urbanas. Esto tiene como efecto la reducción de la disponibilidad de tierras y, en consecuencia, el aumento del valor del suelo (Hernández Montesinos, 2001). Este hecho se agrava por el hecho de que la actividad agraria genera menor rentabilidad económica que la que se obtiene de otras actividades económicas urbanas como las vinculadas a la producción industrial y a la actividad inmobiliaria y edificatoria (Heimlich y Anderson, 2001; Brinkley, 2012), por lo que se generan expectativas de posibles reclasificaciones de los suelos agrarios periurbanos, lo que a su vez favorece la adquisición de estos suelos por personas físicas o jurídicas no agrarias a la espera de futuros desarrollos, con un incremento muy significativo en el precio del suelo agrario y un bloqueo del mercado de tierras. La falta de gestión y protección de estos suelos no sólo condiciona el valor del mismo, sino también el modo en el que se accede a él, por ejemplo afectando a la duración de los contratos de arrendamiento, limitando así la actividad agraria, la renovación generacional y las inversiones. Entrena (2005:64) concluye que el crecimiento del tejido urbano tiende a causar el retroceso de la agricultura y a favorecer la aparición de tierras abandonadas (Entrena, 2005:64), o que se afiance más la producción extensiva como consecuencia de los altos precios del suelo, ya que requiere menos mano de obra (Livanis et al. 2006). Se constata, pues, que el fenómeno de periurbanización lleva asociado un cambio en el modelo de agricultura, con pérdida de prácticas agrarias tradicionales y deterioro o desaparición del patrimonio y el paisaje agrario hedado.

El término periurbano tiene por lo tanto un significado dual: en primer lugar, se refiere a la influencia urbana y, en segundo lugar, a la morfología agraria de la tierra (Caruso, 2001). En el periurbano ocurren fenómenos que se manifiestan con mayor intensidad y extensión que en los otros espacios rurales debido a la mayor exposición a focos de contaminación. Por ejemplo, existe una mayor exposición a la polución del aire a medida que aumenta la proximidad a carreteras e industrias (Heimlich y Anderson, 2001), y el ruido se incrementa también debido a la dependencia del automóvil privado en las ciudades y en sus áreas periurbanas (Entrena, 2005). El agua de los ríos tiende a estar más contaminada cuando atraviesan áreas urbanas, lo que afecta la calidad del agua del riego. El suelo también se ve afectado por la presencia de desechos sólidos y por la proliferación de construcciones ilegales. Las transformaciones del periurbano y su fragmentación afectan también la calidad paisajística de estos entornos, limitando el desarrollo de actividades paralelas a la actividad agraria, sobre todo las relacionadas con la educación y sensibilización ambiental.

### **Factores que condicionan el precio del suelo agrario en el espacio periurbano**

Diversos autores han estudiado los efectos de la proximidad urbana en relación con el aumento del precio del suelo agrario (Hernández Montesinos, 2001; Plantinga et al., 2002; Cavailhès y Wavresky, 2003; Livanis et al., 2006; Cavailhès y Thomas, 2011; Cavailhès et al., 2012). Desde la perspectiva económica, han desarrollado modelos que analizan las variables que influyen en la composición del precio y aportan resultados muy interesantes para caracterizar la viabilidad de la agricultura periurbana. Demuestran cómo el mercado de las tierras agrarias obtiene mayores ganancias de capital con las tierras más próximas a los núcleos urbanos o cuando se encuentran dentro de espacios afectados por el fenómeno de expansión metropolitana (Cavailhès y Thomas, 2011).

Las variables utilizadas en estos modelos están ausentes en la mayoría de los marcos que caracterizan al estudio de la agricultura periurbana. A continuación, se describen algunas de las aportaciones que analizan los elementos que condicionan el precio final del suelo agrario en función de las características de los sistemas agrarios, de su ubicación espacial, de las políticas agrarias o por los servicios relacionados con la multifuncionalidad agraria, entre otros.

Tras la revisión de la literatura disponible sobre esta materia, se observan dos grandes enfoques. Por un lado, están los modelos clásicos que analizan el precio final en función de todos los flujos que se esperan obtener a partir de la capacidad productiva del terreno y que está condicionada principalmente por las características agronómicas y climáticas de la región, y por el tamaño de la parcela. Por otro lado, los modelos más actuales fundamentan su análisis contabilizando además la influencia de factores no agrarios para configurar el precio final. Por ejemplo, algunos economistas europeos y norteamericanos integran en sus modelos la relación entre el precio de la tierra y las políticas gubernamentales, como las ayudas orientadas a fortalecer la agricultura a través la Política Agraria Común (PAC) o los marcos fiscales positivos que incentivan a los propietarios a su protección y uso, como es el caso en algunos países con la custodia del territorio (Duvivier et al. 2005; Feichtinger y Salhofer, 2011). Otras variables no agrarias que se consideran son las que describen la influencia de los centros urbanos, la densidad de población, los servicios y funciones de su ámbito territorial, el acceso a carreteras, a centrales de abastos, etc.

Otros autores incluyen variables como los servicios de los ecosistemas y la calidad paisajística como factores que se capitalizan en los precios de los espacios abiertos (Drescher et al, 2001; Bastian et al., 2002; Ma, 2010). Son modelos que resaltan la calidad paisajística como un factor determinante en el precio al haber una demanda en aumento por espacios naturales, forestales y agrarios, principalmente en áreas densamente urbanizadas.

Sin embargo, aunque la teoría económica sugiere que son diversos los factores que determinan el precio final de la tierra agraria, muchos autores coinciden en que el principal es la proximidad a las ciudades (Plantiga et al., 2002; Goodwin et al., 2003; Guiling et. al, 2009). Esto se explica porque el modelo urbano tiende a la expansión hacia la periferia, por lo que el mercado de la tierra siempre está a la espera de obtener futuras ganancias sobre el precio del suelo (Cavailhes y Thomas, 2011). Autores como Capozza y Hesley (1989), Cavailhes y Wavresky (2003), y Livanis et al., (2006) demuestran cómo las expectativas urbanísticas que se generan sobre la necesidad de expansión del sistema urbano condiciona el valor final de estos más que otras variables, como la capacidad productiva del suelo por parodógico que resulte. El precio aumenta a medida que disminuye la distancia a las aglomeraciones urbanas, variando en el mismo sentido del crecimiento poblacional (Cavailhès et.al, 2012).

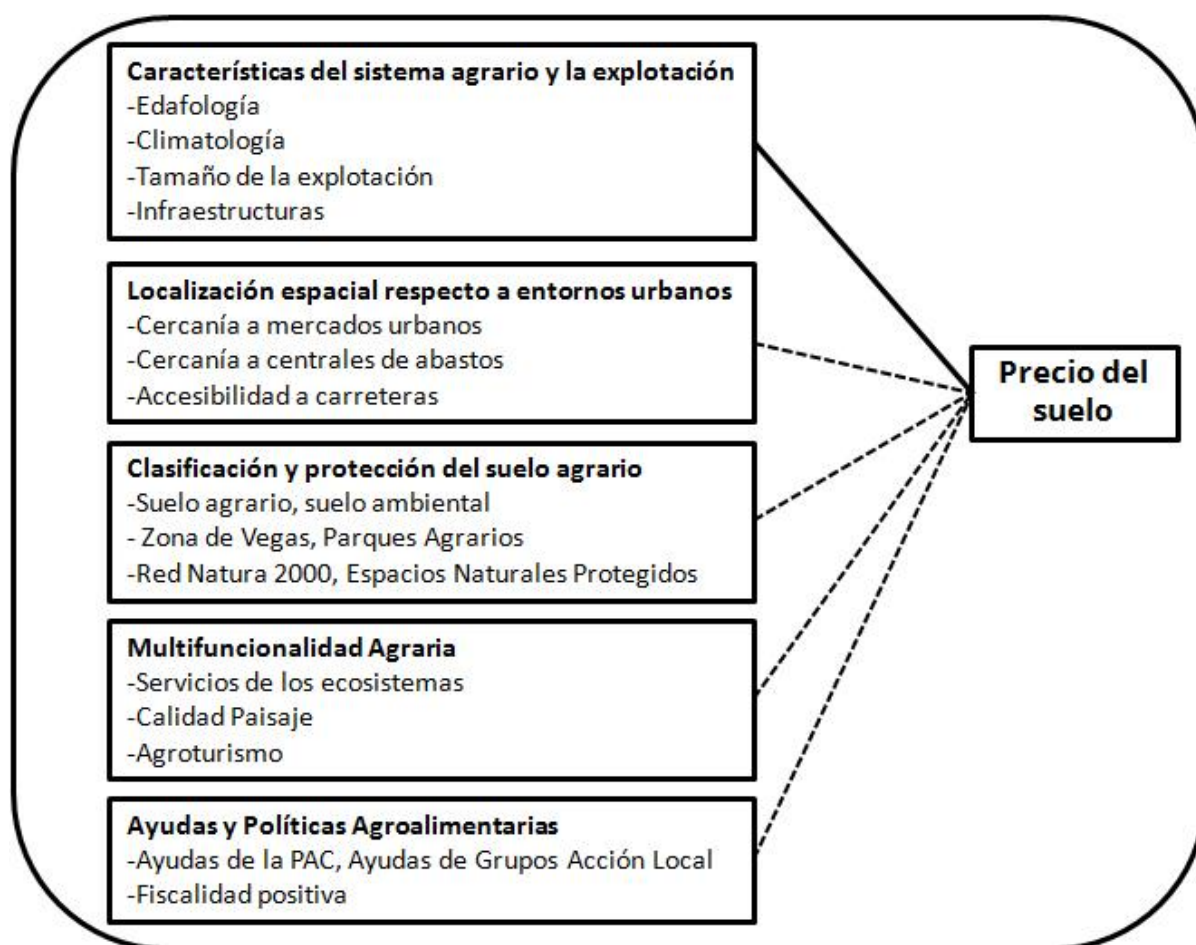


Figura 7. Elementos que inciden en el precio del suelo agrario periurbano. Fuente: elaboración propia.

Las líneas discontinuas representan elementos nuevos que se añaden a los modelos clásicos que definen el precio del suelo agrario en función de las características de la parcela.

El aumento del precio, proporcional a la cercanía a los núcleos urbanos, genera que se exacerbe su valor de cambio sobre su valor de uso, restando posibilidades de aprovechamiento a la actividad primaria, sujeta a la coyuntura del mercado inmobiliario (Verdaguer, 2010b). Esta situación provoca un abandono generalizado de los aprovechamientos agrícolas ante las expectativas generadas por la posibilidad de nuevos desarrollos urbanísticos (Gómez, 1987), con la consiguiente aparición de baldíos y barbechos sociales (Gómez, 1984). Como afirman Goodwin et al. (2003), se elevan los costes de producción, transfiriendo los beneficios a los propietarios en vez de a los agricultores, dificultando enormemente la instalación de nuevos agricultores en un contexto de crisis económica y de escasas ayudas públicas para emprender en este sector. Todo ello, en último término, está demostrado que afecta negativamente a la viabilidad económica de las explotaciones (Pior et al. 2011).

### **2.2.2 La agricultura periurbana definida a partir de su dimensión espacial**

En el contexto europeo, el papel de la agricultura periurbana empieza a suscitar un gran interés entre las autoridades públicas desde el punto de vista de la implementación de políticas efectivas que aseguren su conservación y puesta en valor (Gallent y Shaw, 2007; Yacamán y Zazo, 2015; Sanz, 2016), entre las redes agroalimentarias alternativas como despensas urbanas que abastecen a la ciudad de alimentos frescos y locales (Paül y MacKenzie, 2013; Montasell y Callau, 2015), y entre de la comunidad científica al contribuir a la formulación de nuevos paradigmas que mejoren la sostenibilidad de las áreas urbanas (Zasada, 2011; Pölling et al., 2016) y contribuyan a garantizar la seguridad alimentaria (Filippini, 2015).

A pesar de la extensa literatura escrita sobre la agricultura periurbana, sigue sin haber un consenso conceptual científico sobre su definición espacial y, mucho menos, sobre el alcance de su dimensión productiva y económica. La agricultura periurbana no deja de ser muy heterogénea: por sus escalas espacial y económica (pequeña, mediana, grande), por el tipo de producción (hortícola, frutícola, cereales, monocultivos, policultivos), por sus formas de comercialización (circuitos cortos, largos o de autoconsumo), por su modelo de explotación (familiar, agroindustria) o por la orientación de su actividad (ocio, profesional). Esta heterogeneidad supone una gran dificultad para el establecimiento de un concepto único y cerrado.

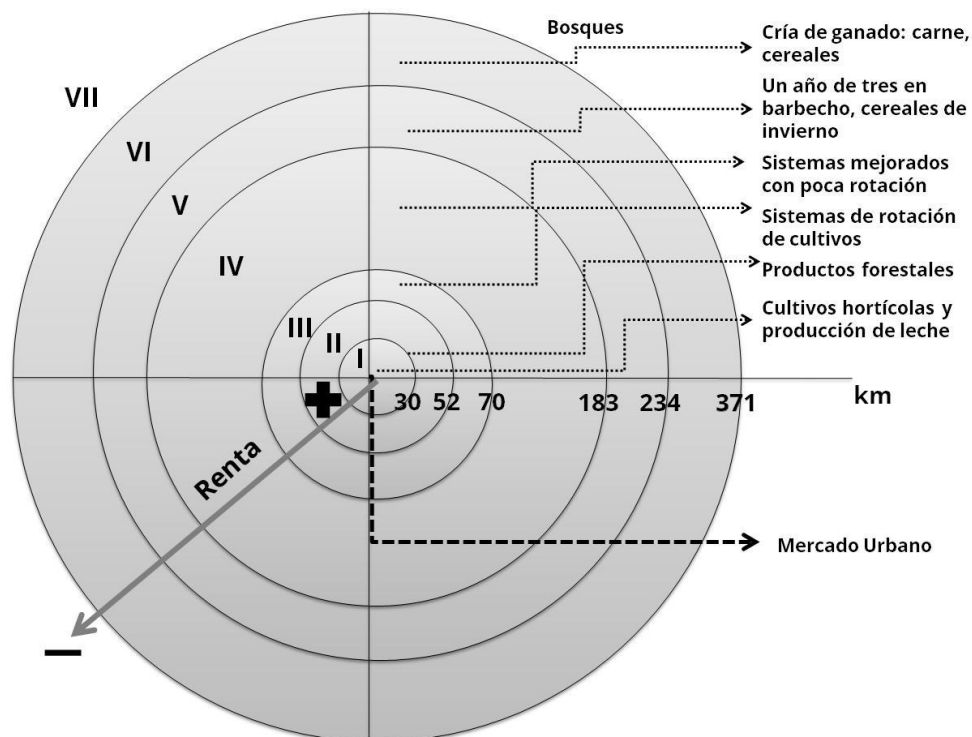
Dependiendo del origen sociolingüístico de los textos, su caracterización muestra también diferencias significativas. Por ejemplo, la literatura francófona habla de agricultura *périurbaine* (Bryant, 1997), mientras que la anglosajona utiliza mayoritariamente el término *agriculture in the urban fringe* o *urban agriculture*. Para Paül (2006), la noción de “franja” suele enfatizar la idea de la transición entre lo rural y lo urbano, con una cierta autonomía respecto a ambos, mientras que el prefijo “peri” parte de una subordinación a la ciudad. Lo que sí parece un consenso en la literatura europea es que la agricultura ubicada en las áreas periurbanas se ve afectada por el proceso de urbanización y, al mismo tiempo, beneficiada por la cercanía al sistema urbano.

Entre las definiciones clásicas y más utilizadas desde el punto de vista estrictamente espacial, figura la que estableció la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE: 1979), que define agricultura periurbana como aquella que se practica en espacios dentro de un radio de 20 km desde un núcleo urbano de más de 200.000 habitantes y de 15 km de radio si trata de ciudades de entre 100.00 y 200.000 habitantes o de 10 Km co respecto a poblaciones de entre 50.000 y 100.000 habitantes. Este criterio “radial” se utiliza para establecer una distancia en función del tamaño de la población y para definir hasta donde llega la influencia urbana teórica sobre el sistema agrario (Calatrava, 2014).

En 1999, la FAO definió el término de agricultura periurbana con el objetivo de crear un marco político que diera respuesta a los problemas detectados sobre a la falta de seguridad alimentaria en los países en vía de desarrollo. Esta organización la definió como “unidades agrícolas cercanas a una ciudad, que explotan intensivamente granjas comerciales o semi comerciales para cultivar hortalizas y otros productos hortícolas, criar pollos y otros animales y producir leche y huevos”.

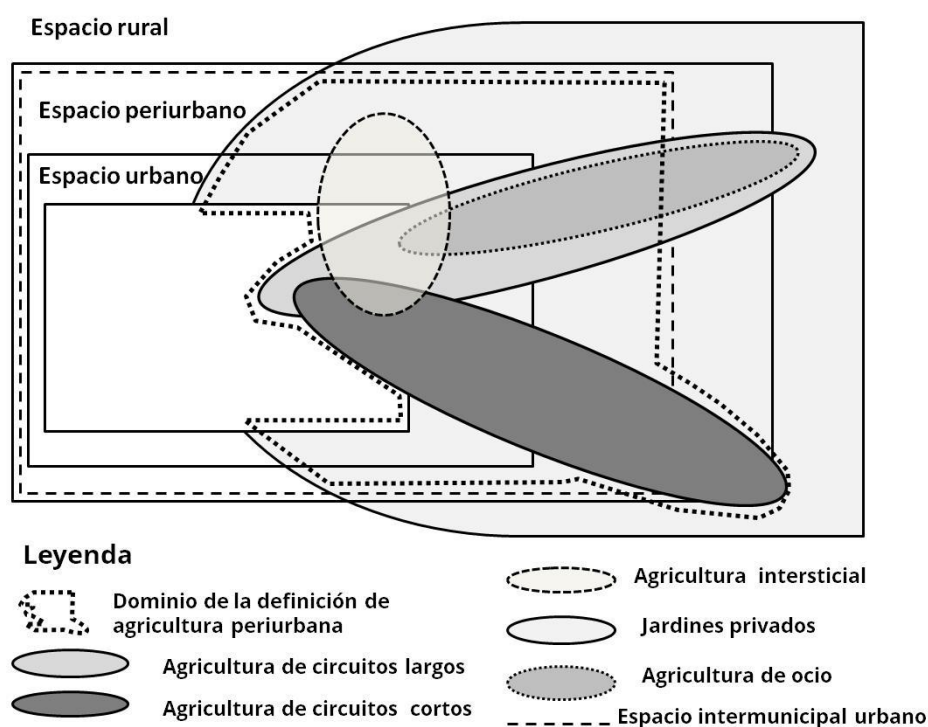
Otra aproximación teórica es el bien conocido modelo de von Thünen (1826), considerado como un clásico en la teoría de la agricultura periurbana por ser el primer modelo de orden espacial para caracterizar las particularidades de la producción agrícola en relación con la distancia a la ciudad, y en concreto la más próxima a zonas urbanas (García Ramón 1976; Paül, 2010). Este modelo define la agricultura espacialmente diferenciando cuatro coronas, dependiendo de la distancia al centro de la ciudad. De acuerdo con este modelo, la relación con la proximidad al mercado urbano es el factor que determina la organización del espacio agrícola y la intensidad del aprovechamiento agrario. La variación de los precios de los productos agrícolas y de los costes asociados al transporte son los que definen el tipo de cultivo más rentable según las coronas (Grigg, 1995). Es decir, que los cultivos ubicados en las primeras coronas corresponden a cultivos perecederos principalmente hortofrutícolas y a las explotaciones productoras de leche con un carácter más intensivo, que requieren elevados costes de transporte, seguidos por cultivos más extensivos, con un menor valor en el mercado por unidad de peso, como el cultivo de cereales y la cría de ganado extensivo. Una hipótesis del modelo de von Thünen es que en cada parcela se cultiva lo que resulta más rentable en términos económicos, es decir, que el agricultor lo que pretende es maximizar el beneficio, para lo cual suele estar perfectamente informado de todas las alternativas (García Ramón, 1976).

Se ha reflexionado en los últimos años sobre la validez del modelo de von Thünen para explicar la situación actual de la espacialidad de la agricultura y la teoría de la renta de la tierra (Sanz, 2016: 109 y ss.), y casi todos los estudios coinciden en la pérdida de validez del modelo ante los cambios del contexto territorial, de movilidad y transporte, y socioeconómico de la actual funcionamiento espacial de la agricultura. Algunos autores ponen de manifiesto la existencia de ciertas dinámicas contemporáneas diferentes a otras anteriores, como la influencia desigual del fenómeno urbanizador sobre los espacios periurbanos, el creciente abandono de la agricultura por rentas expectantes o especulativas, y la aparición de innovaciones tecnológicas en materia de transporte y de refrigeración (Paül, 2010; Sancho et al., 2013), la reducción de costes en el transporte debido a la reducción de la distancia y la mejora de las carreteras (Grigg, 1995) y debido a la aparición de nuevos factores en las cadenas productivas (Ruiz y Delgado, 2008). Estos fenómenos restan capacidad al modelo para explicar la organización de las explotaciones agrarias periurbanas, pues obviaría los fenómenos asociados a la fragmentación de los espacios agrarios, la falta de continuidad espacial y la reducción del suelo fértil disponible por la proximidad urbana. Sin embargo, este modelo ha permitido explicar a los economistas de la agricultura y la renta de la tierra algunas de las razones que subyacen a la localización de las fuentes de abastecimiento, en particular, a la relación entre las zonas de producción y consumo, y los productos perecederos (Moustier, 2007). Por ejemplo, Brunori y Orsini (2010) señalan que en caso de que continúe el modelo de expansión urbana, la agricultura periurbana estará representada por pequeñas explotaciones que producen alimentos con alto valor añadido, tal y como fue planteado por el modelo de von Thünen.



**Figura 8. Usos del suelo agrario en anillos alrededor de un mercado central. Fuente: elaboración propia**

Desde un enfoque similar, Nahmias y Le Caro (2012) definen la agricultura urbana (periurbana e intra urbana), sobre la base de la distancia al centro de la ciudad, pero integran en el modelo conceptual la funcionalidad de la agricultura (profesional o de ocio) y el tipo de comercialización (circuitos cortos, largos o de autoconsumo). Según este modelo, las diferentes modalidades de agricultura deben tener un lugar determinado en función de la distancia, para que puedan mantener sus particularidades. A partir de este modelo, definen la agricultura urbana como la aquella que es practicada y vivida en una aglomeración por parte de agricultores y habitantes en las escalas de la vida cotidiana y del territorio de aplicación de la regulación urbanística (Nahmias y Le Caro, 2012: a-13). Sin embargo, este modelo, al igual que el de von Thünen, considera que la calidad y la fertilidad del suelo son homogéneos en todas las áreas y que, por lo tanto, no condicionan la distribución espacial de la actividad productiva.



**Figura 9. Ámbito de definición de la agricultura periurbana. Traducción propia. Fuente: Paula Nahmias y Yvon Le Caro (2012: a-12)**

Según la representación gráfica propuesta por Nahmias y Le Caro (2012), los diferentes tipos de agricultura tienen vínculos recíprocos con la ciudad y sus recursos (paisaje, territorio, alimentación), lo que da lugar a una gran diversidad de formas agrouurbanas, que enriquecen la ciudad y en la que la agricultura tiene el importante rol de conectar los espacios rurales, periurbanos y urbanos. En la Figura 9 se observa que las diferentes formas de agricultura pueden compartir ciertas funciones, lo que permite multiplicar el tipo de servicios que prestan al territorio y a la población urbana. La definición de agricultura periurbana que hacen los autores no se limita a su ubicación en el interior o en los bordes de las áreas urbanas. La definición propuesta tiene más que ver con si los productos son consumidos por la población urbana, independientemente de que estén en espacios que lindan con la ciudad o en municipios rurales. De acuerdo con el propuesto por Nahmías y Le Caro (2012), la agricultura periurbana está definida por todas las prácticas y modalidades de agriculturas próximas a la ciudad, independientemente de cuál sea su destino comercial (circuitos corto, largo, autoconsumo o mixto) y cuales sean sus actores. Esta definición, por lo tanto, integra las relaciones con una amplia gama de agentes, por ejemplo, agricultores profesionales o agricultores para autoconsumo.

Zasada et al. (2013) desarrolla un modelo para caracterizar la agricultura bajo la influencia urbana y periurbana utilizando un análisis estadístico basado en la información europea sobre las estructuras agrarias y el rendimiento agrario a nivel regional. Se analizan los sistemas agrarios utilizando las Regiones Urbano-Rurales (RUR), basadas en la tipología propuesta en el proyecto Europeo PLUREL. Una región RUR se define por sus características morfológicas y sus relaciones interregionales, lo que incorpora la influencia de la esfera



regional (Zasada et al., 2013). El enfoque analítico utilizado en este modelo combina dos elementos principales: por un lado, la clasificación de Regiones Urbano-Rurales (RUR) y la delimitación de áreas urbanas, periurbanas y rurales; y, por otra, utiliza el análisis estadístico de sistemas agrarios dependiendo del grado de urbanización del nivel espacial de las unidades NUTS (Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas)<sup>3</sup>.

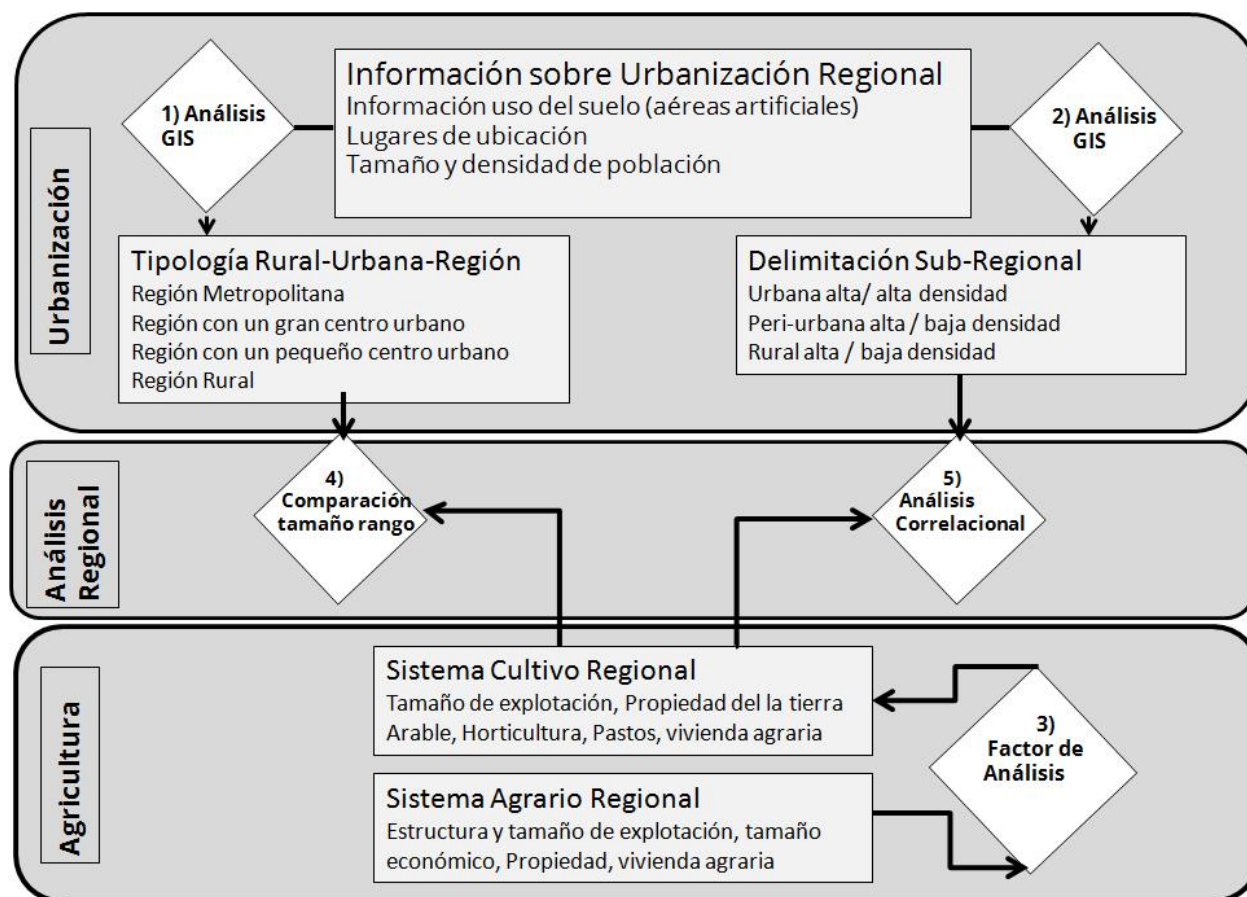


Figura 10. Marco analítico para la agricultura periurbana. Zasada et al. (2013). Traducción propia.

La anterior figura describe los pasos a seguir según la metodología propuesta por Zasada et al., (2013: 1): primero, se clasifican según las Regiones Urbano-Rural (RUR); después, se delimitan las zonas urbanas, peri-urbanas y rurales dentro las regiones; en tercer lugar, se

<sup>3</sup> La Unión Europea ha creado una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas, denominada «NUTS», con el objetivo de permitir la recopilación, la generación y la divulgación de estadísticas regionales armonizadas en la UE. Este sistema jerárquico sirve también para los análisis socioeconómicos de las regiones y para la formulación de acciones y proyectos en el contexto de la política de cohesión de la UE. Las unidades son dependientes de los límites de población ([http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.1.6.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.6.html)).

identifican los principales factores que caracterizan a los sistemas agrícolas; en cuarto lugar, se incluye la comparación de tamaños y rango; y, por último, se procede al análisis de correlación para determinar las características y particularidades de la agricultura metropolitana y periurbana.

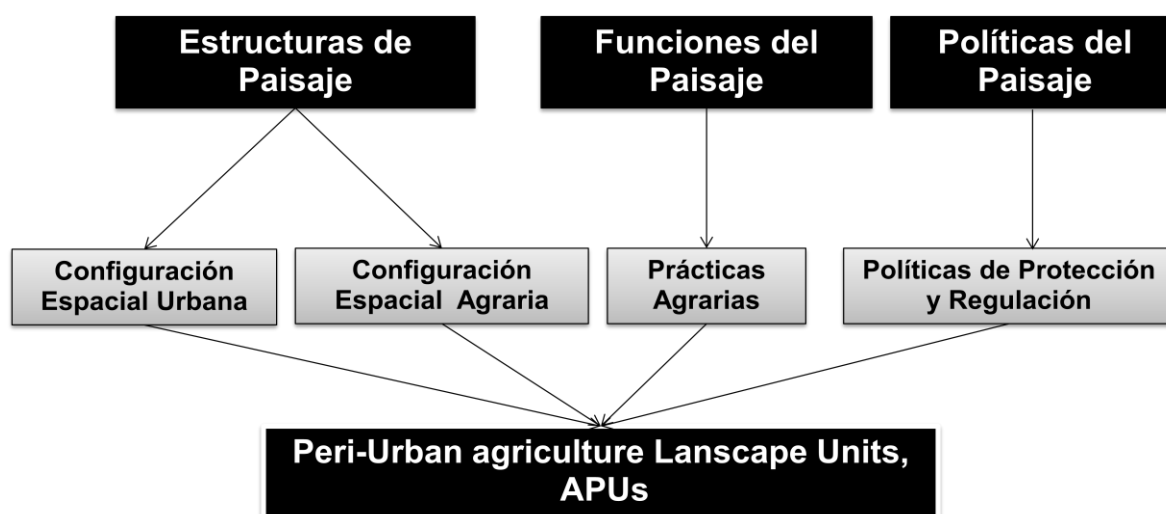
Para la clasificación de las zonas urbanas, periurbanas y rurales se utiliza la base de datos de CLC2000 (Corine Land Cover 2000), que considera la concentración de población para definir ciertos usos del suelo. Los criterios utilizados se describen en la siguiente tabla.

**Tabla 3.** Criterios para delimitar áreas urbanas, periurbanas y rurales.

Sub-regiones	Criterios de delimitación
<b>Urbana, de alta densidad (U_1)</b>	CLC Clase 111 entre U_2
<b>Urbana, de baja densidad (U_2)</b>	CLC 1 (área artificial) sin la clase CLC 13 (áreas mineras) y población > 20.000
<b>Periurbana, área de alta densidad (PU_1)</b>	Densidad de población > 75 habitantes Km <sup>2</sup> o población >10.000 y entre PU_2
<b>Periurbana, área de baja densidad (PU_2)</b>	Densidad de población > 40 habitantes por km <sup>2</sup> y máx. 300 m del área urbana
<b>Rural, de alta densidad (R_1)</b>	Densidad de población > 10 habitantes por km <sup>2</sup>
<b>Rural, de baja densidad (R_2)</b>	Densidad de población > 0 habitantes por km <sup>2</sup>

Fuente: Zasada et al., (2013). Traducción propia

Otra metodología más completa es la que proponen Sanz et al. (2016) para caracterizar y definir la agricultura periurbana productiva en función de unidades del paisaje agro-urbanas (*Peri-Urban agriculture Landscape Units, APUs*), utilizando un enfoque agronómico y geográfico. El objetivo de estas unidades es que puedan ser utilizadas como herramienta para mejorar la toma de decisiones sobre cómo integrar la agricultura dentro de la planificación urbana. En este modelo se integran cuatro variables desde una óptica multidisciplinar para caracterizar la agricultura periurbana, que a su vez están definidas por indicadores de paisaje: variables geográficas (accesibilidad, altitud, etc.), variables agronómicas (tipo de riego, tamaño explotación, sistema cultural, etc.), variables económicas (subvenciones, tenencia de la tierra, etc.) y variables de carácter político-institucional (zonas naturales protegidas, usos del suelo según planes territoriales y urbanísticos, etc.).



**Figura 11.** Síntesis de la metodología utilizada para caracterizar las APU's. Elaboración propia a partir de la caracterización de la agricultura periurbana que integra diferentes indicadores. Sanz et al. (2016).

landscape structures	urban spatial configuration	relation with urban zones (i) imbrication (j) juxtaposition (c) little contact (p) no contact	accessibility (road network) _checked /radial pattern _dense / non-dense _regular / non-regular	nearby urban fabric morphology (1) continuous urban fabric (2) discontinuous urban fabric (3) non-dense scattered settlements (4) isolated settlements	land-use evolution (in 2011, 1987, 1973, 1945) (0) non built (1) slightly built (2) a bit built (3) quite built (4) quite built imbricated clusters	link to farmstead (M) around farmstead (S) non nearby farmstead
	farming spatial configuration	natural resources _altitude _steep slope & exposure irrigation (i) irrigated (a) irrigable but non irrigated (s) dryland	farm/field size _no. fields/farm _farm size median [ha] _field size median [ha] _farm density/ local average _field density/ local average	fields shape (C) rectangular/regular (M) crooked (I) irregular	fields arrangement (1) grouped (2) nearby (3) scattered aggregates (4) fragmented farm	
landscape fonctions	farming practices	professional farming _no. professional farming _no. farms >SML  farmland tenure system (f) tenant farming (d) owner-farmed holding	farming dynamics _no. recently created farms _no. recently shut up farms _no. recently extended farms _no. recently reduced farms _surface cultivated formerly abandoned _surface recently abandoned	farm economic orientation _no. mono-cropping farm _no. crop-diversity farms specialized farm economic orient. _market gardening _garden centre _greenhouse _quality wine (AOC) _equine	crops _arable crops surface _vegetables crops surf. _perennial crops surface _viticulture surface _livestock & feed crop surf. _NA surface	crop transitions _perennial --> vegetables _perennial --> gardening _vegetables --> arable crops _garden c. --> arable crops _perennial --> arable crops _perennial --> livestock _perennial --> equine
landscape policies	preservation policies & regulations	preservation regulations _PNR (environmental, parks) _PPRI (flood risk) _AOC (quality growing zoning) _PLU (local urban plan) _ZAP, PAEN... (farmland protec.)	local land use classification _"agricultural land" _"natural land" _"developable land"			

**Tabla 4.** Caracterización de la agricultura periurbana: variables. Fuente: Sanz et al. (2016:86)

Se observa cómo prácticamente todos los modelos integran de uno u otro modo la relación con el sistema urbano. Para Pöling et al., (2016), las aglomeraciones urbanas están

dominadas por los usos del suelo residenciales, comerciales, industriales y de infraestructuras, lo que obliga a integrar siempre en la caracterización de la agricultura periurbana aquellos usos con los que deben convivir los espacios agrarios, así como tener en cuenta el grado de competencia con otros usos posibles que expulsa la ciudad (vertederos, extracción de áridos, etc.), que determinan el grado de fragmentación y ponen en peligro su viabilidad productiva.

### **2.2.3 La agricultura periurbana definida por su papel dentro del sistema agroalimentario local**

Actualmente existe un amplio debate académico en Europa, fundamentalmente desde la Geografía y la planificación, sobre el papel que tiene la agricultura periurbana para la relocalización de los sistemas alimentarios locales, y para asegurar la articulación de un modelo alternativo de producción y consumo urbano. Se empiezan a documentar las diferentes estrategias que están realizando las explotaciones agrarias profesionales, explicables por el creciente interés por la seguridad alimentaria (Opitz et al., 2016), afectada tanto por la calidad como por la cantidad de alimentos disponibles (Ackerman et al., 2014), y en la que la soberanía alimentaria es considerada una precondition necesaria para mejorar de la calidad de los alimentos en las poblaciones urbanas.

En términos conceptuales, la transformación más importante sobre la manera de abordar la seguridad alimentaria<sup>4</sup> ha sido el cambio de perspectiva que implica poner el foco de atención sobre la demanda y el acceso a la comida en lugar de sobre el suministro de alimentos (Morgan, 2014:5). Este cambio de enfoque obliga a que la agricultura periurbana no sea tratada sólo en términos de producción de alimentos sino desde la perspectiva de la calidad alimentaria que produce. De esta manera, la agricultura periurbana adquiere un nuevo rol y se convierte en un vehículo importante para asegurar la relocalización del sistema agroalimentario urbano<sup>5</sup> en la medida en que permite mejorar el “acceso físico, social y económico a los alimentos, seguros y nutritivos y que satisfagan las necesidades energéticas diarias” (FAO, 2006) o, en otras palabras para que los entornos urbanos avancen en la mejora de su seguridad alimentaria.

Una parte muy importante de la investigación académica, fundamentalmente de Inglaterra y España, se ha centrado en analizar las iniciativas y demandas lideradas por parte de redes ciudadanas y campesinas, en la búsqueda de alternativas para mejorar el acceso directo a alimentos frescos, locales y de temporada, como respuesta a la desafección alimentaria que se ha intensificado desde finales del siglo XX. La desafección alimentaria consiste en “un proceso social de desconfianza protagonizado por quienes comen y no producen su propia comida, dependiendo de un complejo sistema agroalimentario, crecientemente industrializado

---

<sup>4</sup> El concepto de la Soberanía Alimentaria surge como reacción frente al sistema capitalista en el ámbito alimentario y la expansión generalizada de las teorías neoliberales que tienen lugar desde los años ochenta del siglo pasado. La Vía Campesina fue el movimiento fundamental para la construcción y concreción del concepto (GCP. 2013).

<sup>5</sup> El sistema alimentario abarca la manera en la que las sociedades se organizan para producir, distribuir y consumir los alimentos (Malassis, 1994).

y globalizado, que les ofrece en masa alimentos estandarizados, anónimos y alejados, a través del mercado” (Soler y Calle, 2010: 260).

Se describen las estrategias, políticas y acciones que contribuyen a generar alianzas entre diferentes agentes y que están basadas en criterios de sostenibilidad, proximidad y gobernanza. Uno de los paradigmas más analizados hasta el momento debido al gran impacto social y político que ha generado, es la soberanía alimentaria, formulado en 1996 por la Vía Campesina. Algunos autores lo definen como un concepto teórico a la vez que un movimiento social, que surge para reivindicar el derecho de que cada territorio pueda definir su modelo de producción y consumo atendiendo a criterios de proximidad geográfica, buenas prácticas agrarias y seguridad alimentaria. Desde entonces han surgido múltiples definiciones con distinto alcance geográfico. Por ejemplo la definición formulada en el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria en 2007 define soberanía alimentaria como “el derecho de las personas a alimentos adecuados desde el punto de vista saludable y cultural, obtenidos a través de métodos sostenibles y ecológicos y su derecho a definir sus propios sistemas alimentarios y agrícolas” (Declaración de Nyéléni, 2007). Esta definición tiene un enfoque más local, mientras que la Coordinadora Europea de Vía Campesina la define de forma más global como “la facultad de cada Estado para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias de acuerdo con objetivos de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria, sin ‘dumping’ con países terceros (venta por debajo de los costos de producción)”. En general este movimiento realiza una importante labor al alertar sobre cuestiones como la dificultad del acceso a la tierra, la falta de protección de los mercados locales, la sobreexplotación de la mano de obra inmigrante para asegurar la rentabilidad de la agricultura industrial, etc.

En palabras de Di Masso (2012), la soberanía alimentaria se concreta en la democratización de la toma de decisiones en el ámbito de las políticas agroalimentarias y en la garantía del derecho a una alimentación adecuada a través de la recampesinización de la agricultura y la relocalización de sistemas alimentarios sostenibles. Es decir, que desde este nuevo paradigma, la agricultura periurbana puede asumir un nuevo rol en la democratización de los sistemas alimentarios locales, en la vuelta al campo y en la relocalización de la producción agraria a través de reconexión con los consumidores urbanos.

Desde esta perspectiva, la definición y el papel de la agricultura periurbana no ponen el foco de atención sobre la dimensión espacial y las dinámicas que se establecen en relación con la ciudad, sino que más bien en su capacidad de adaptación y de dar respuesta a las necesidades alimentarias de la sociedad mediante el fortalecimiento de sistemas agroalimentarios alternativos. Esta apertura de horizontes permite integrar en la definición de agricultura periurbana nuevos agentes y nuevas políticas públicas alimentarias. Desde esa forma, la agricultura periurbana constituye, por definición, el dominio privilegiado de la adaptación y la renovación” (Gómez, 1987:113). Esto quiero decir que la agricultura periurbana debe rentabilizar las ventajas que supone estar próxima a los mercados urbanos para reorientar su producción y para realizar actividades complementarias que mejoren la calidad de los alimentos que se consumen en los entornos urbanos y metropolitanos. En este sentido, el desarrollo de los circuitos cortos de comercialización se considera como un indicador de emprendimiento e innovación por parte de la agricultura periurbana, porque supone una adaptación a las nuevas demandas de los ciudadanos (Lamine y Perrot, 2008),

Al poner el foco de atención en la calidad de la producción de alimentos surge la necesidad de evaluar también el carácter multifuncional que tiene la alimentación. Desde este punto de vista, para Morgan (2009), el alimento tiene la capacidad de transformar una serie de asuntos que afectan a las disfunciones del modelo agroalimentario globalizado. Porque como asegura Carolyn Stell, “la alimentación emerge como un elemento capaz de transformar no sólo los paisajes, sino también las estructuras políticas, los espacios públicos, las relaciones sociales y las ciudades” (Steel, 2008:307). En este sentido, hay que situar a la agricultura periurbana como eje vertebrador del sistema agroalimentario local y de las políticas relacionadas con la alimentación en la ciudad.

Desde el lado de la producción de alimentos, la multifuncionalidad de la agricultura periurbana puede ser entendida como la capacidad que tiene el sector agrario local para responder adecuadamente a la demanda de los ciudadanos urbanos. La proximidad a los consumidores urbanos se convierte en una condición válida para mantener la agricultura ubicada en las proximidades de las ciudades, o, en otras palabras, puede ser una nueva oportunidad para la economía de los entornos urbanos (Aubry et al., 2008). En este sentido tanto Zasada (2011) como Heimlich y Anderson (2001) reconocen las oportunidades que surgen por su dimensión espacial: por la cercanía a los mercados urbanos, a áreas industriales, zonas de venta de insumos para la agricultura, y de infraestructuras viarias que mejoran la conexión entre la producción y el consumo. Renting et al. (2008) describen las nuevas soluciones que surgen para satisfacer la demanda local desde la perspectiva de la oferta:

- Mejora del distintivo de calidad de los productos (artesanal/tradicional, regional/local, modos específicos de producción, etc.).
- Oferta de bienes y servicios complementarios a la producción de alimentos (turismo, ocio, educación, energía, etc.).
- Funciones ambientales (biodiversidad, paisaje, manejo del agua, etc.).
- Funciones culturales (identidad, patrimonio, etc.).
- Funciones sociales (seguridad alimentaria, cohesión social, empleo, etc.).
- Funciones éticas (comercio justo, bienestar animal).

Sin embargo, a pesar de las múltiples oportunidades que puede generar el sistema urbano sobre su entorno agrario, son diversos los autores que inciden en el hecho de que el proceso de urbanización termina por marginalizar la actividad agraria como una actividad residual (Bernetti et al., 2013; Darly y Torre, 2013), incapacitándola para ofrecer estos servicios en el futuro. En este sentido, Filippini (2015) señala que por eso no se debe hacer tanto hincapié en distinguir si la agricultura es urbana, periurbana o rural, sino en definir la agricultura de acuerdo con las presiones o la influencia urbana y con cómo ésta se adapta para ser viable. La Figura 12 describe las adaptaciones desarrolladas por la agricultura periurbana para hacer frente a dos tipos factores que influyen en su viabilidad.



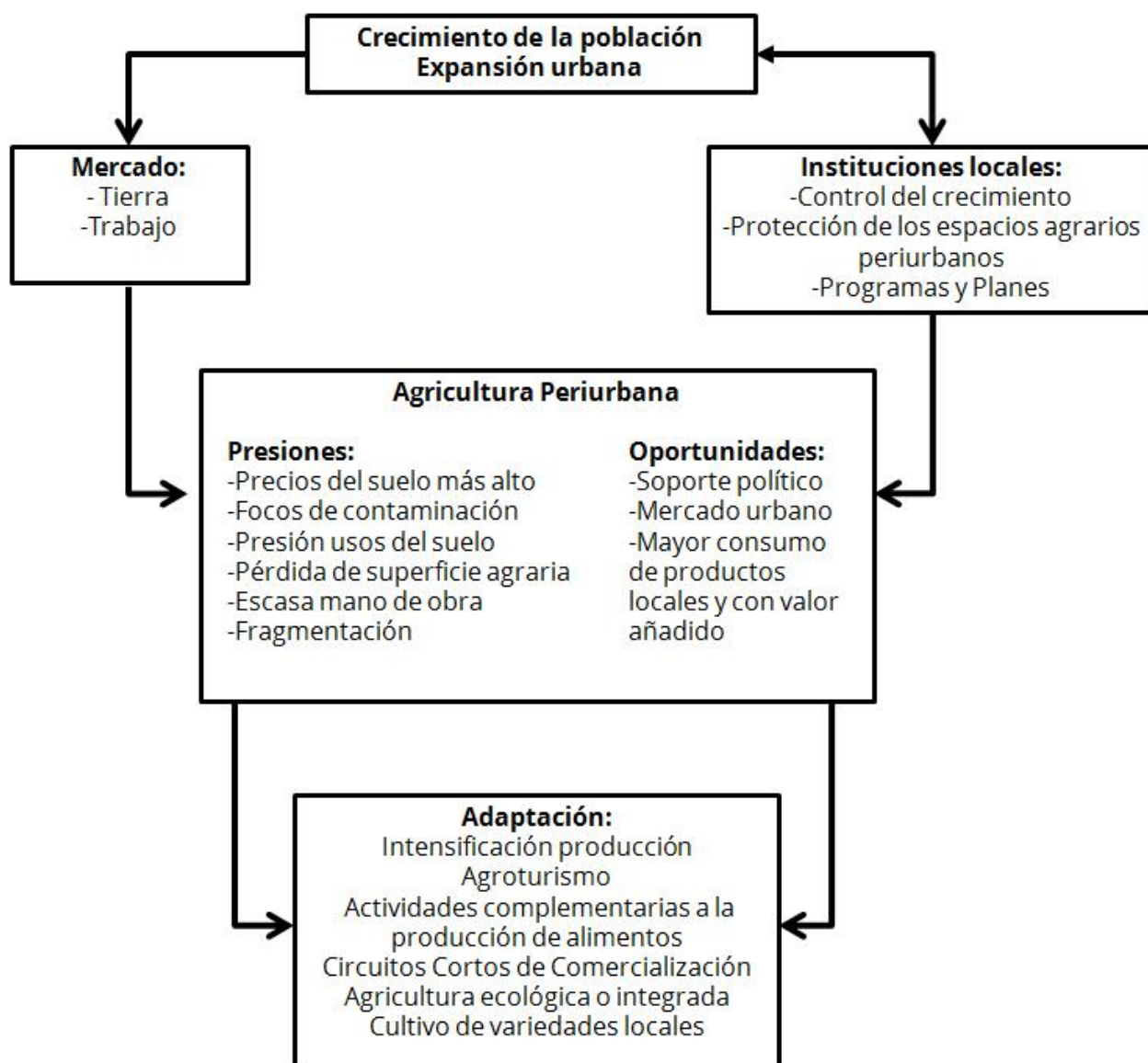


Figura 12. Modelo de adaptación de la agricultura periurbana contemporánea. Fuente: Modelo adaptado de (Heimlich y Brookks, 1989:4).

### El despertar de una nueva política alimentaria urbana

Desde comienzos del siglo XXI se observan signos de puesta en valor de la agricultura periurbana en el contexto de marcos políticos emergentes alternativos del sistema de relaciones campo-ciudad, vinculados con los movimientos sociales, la participación ciudadana y la relocalización del sistema agroalimentario a través de circuitos cortos de comercialización. En el desarrollo de este marco político alternativo los poderes locales, las redes alimentarias alternativas y los pequeños productores agroecológicos están siendo los agentes clave para recuperar la relación altamente deteriorada entre el campo y la ciudad, entre habitantes urbanos y campesinos, entre consumo alimentario de la urbe y producción de proximidad, (Aubry y Chiffolleau, 2009; Hernández, 2009; Paül y Haslam Mackencie, 2013).

Entre la teoría y la práctica sigue existiendo una gran brecha debido a que la producción agrícola ya no está solamente regida por las regulaciones sectoriales y por las necesidades



locales, sino por acuerdos y legislaciones definidos por actores no agrícolas (Bernard, et al., 2005) en la escala internacional, donde la poderosa intervención de las multinacionales globales, tanto fabricantes como distribuidores, descontextualiza los alimentos y aleja al consumidor de toda referencia a sus raíces geográficas o sociales (Sánchez Hernández, 2009), encadenando a los agricultores a un modelo de producción predeterminado, que en muchas ocasiones dificulta la venta directa. En este contexto, Robinson y Carson, (2015) señalan que los consumidores están cada vez más enfrentados a tener que elegir entre alimentos procedentes de cualquier parte del mundo y aquellos asociados a los sistemas locales “alternativos” de producción, en lo que el precio es un elemento determinante. A lo que estos autores añaden que “las políticas y las operaciones de los supermercados están siendo vitales para incidir en la oferta de productos frescos a lo largo de todo el año, procedentes de diferentes partes del mundo” (Robinson y Carson, 2015:3). Todo ello se traduce en que el control de las grandes transnacionales agroalimentarias no se reduce sólo a la hegemonía en los mercados sino, sobre todo, en las relaciones que se dan entre productores y consumidores (Calle y Gallar, 2010), ampliando la distancia no sólo física sino mental entre la producción y el consumo, aunque geográficamente estén cercanos.

En este contexto, las políticas públicas orientadas a reformular el sistema agroalimentario urbano con el objetivo de asegurar una mayor justicia social sobre el acceso a alimentos frescos, seguros, saludables y de calidad para todos los ciudadanos encuentran, como señalan Aubry y Chiffolleau (2009), en los circuitos cortos de comercialización una herramienta política adecuada para lograrlo. Estos canales de comercialización representan, al menos parcialmente, una renovación del paradigma de la alimentación para que los habitantes urbanos puedan escapar de la “dictadura de los supermercados” (Aubry et al., 2008) y de la concentración de poder de las grandes distribuidoras (Di Masso, 2011), que son capaces de incentivar el consumo hacia determinados productos y desestacionalizar la oferta y la demanda (Langreo, 2009) sin atender a criterios de sostenibilidad, proximidad, temporalidad, salud y justicia social.

A pesar de que el término de circuito corto de comercialización no tiene en la actualidad una definición oficial, prácticamente hay consenso sobre la definición que expone Valls (2006), para quien se trata de un tipo de comercialización con la presencia de un único intermediario como máximo, entre el producto final y la persona consumidora. De acuerdo a Aubry y Chiffolleau (2009), se debe limitar además la distancia geográfica entre productores y consumidores. Aunque la proximidad geográfica no es un factor determinante en la mayoría de las definiciones revisadas, en la práctica es un elemento muy valorado, como en el caso de los alimentos Km0. Su diferencia con la gran distribución comercial es, como afirma López (2012), que se trata de espacios económicos en los que se mantiene un alto poder de decisión en cuanto a qué y cómo se produce y en cuanto a la definición de “valor” de aquello que se produce. Desde este punto de vista, cuando se implantan iniciativas o políticas para incentivar el consumo a través de circuitos cortos, el mercado deja de regular lo que se produce y se consume, y se convierte en un instrumento supeditado a las necesidades y demandas sociales.

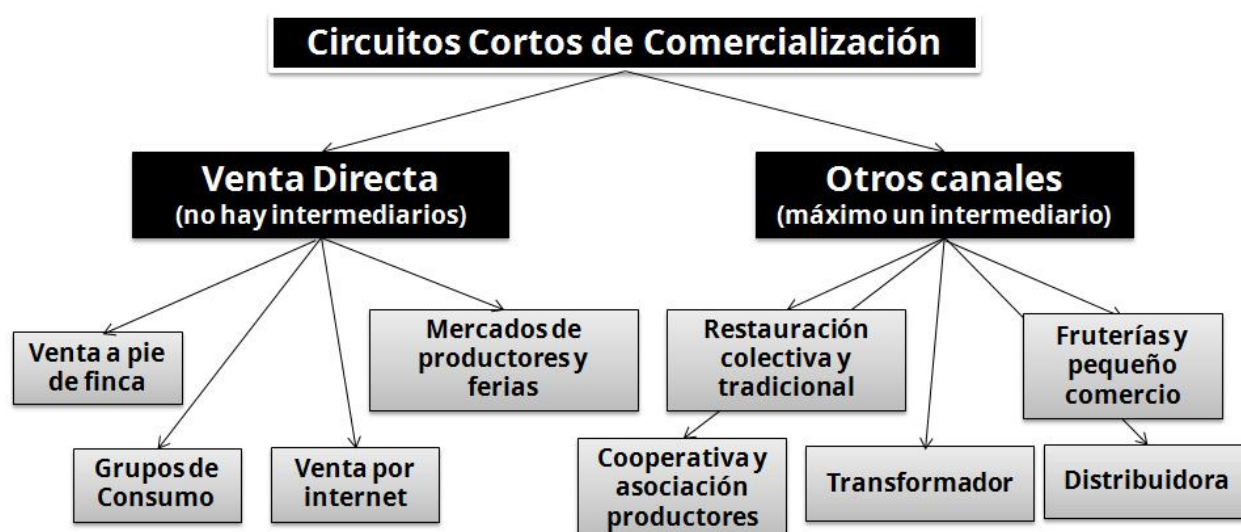
Por lo tanto, es a través del desarrollo de diferentes formas de circuitos cortos de comercialización como se inicia la reactivación de la función alimentaria de la agricultura periurbana con respecto a la ciudad (Marsden et al, 2000). Las políticas alimentarias

urbanas, desde la dimensión de la oferta de productos frescos y locales, empiezan a identificar la agricultura periurbana como eslabón necesario para mejorar la vertebración la cadena agroalimentaria.

Desde el punto de vista ambiental, numerosos autores ponen de manifiesto como al recortar la distancia que recorren los alimentos desde las zonas de producción hasta las de consumo (*food miles*), se reduce el uso y la dependencia de los combustibles fósiles y se recortan los costes asociados al transporte, siendo este asunto fundamental en el papel que está llamada a tener la agricultura periurbana en la mitigación de las externalidades negativas del metabolismo urbano (McClintock, 2010; Montasell y Callau, 2015). Otros autores, sugieren que, al acercar la producción y el consumo, se reducen los costes de transacción relacionados con el mercado y se mejora la información, lo que contribuye a garantizar la seguridad alimentaria (Moustier, 2007) y a desarrollar vínculos de confianza y cooperación entre productores y consumidores (Jarosz, 2000).

Aunque los circuitos cortos han existido siempre, en la actualidad están experimentando una importante diversificación económica, especialmente en los entornos urbanos y periurbanos. En gran medida se han multiplicado y se han adaptando mejor a las nuevas exigencias urbanas, gracias al uso de las Nuevas Tecnologías de la Información (TIC) (Aubry y Chiffolleau, 2009), y por el apoyo mostrado por parte de profesionales y agentes públicos (Aubry et al., 2008:2). Como se planteaba en el modelo clásico de von Thünen (1826), se está experimentando un cierto renacimiento por acortar la distancia entre las zonas de producción hortícola y el consumo, a través de la especialización productiva y el incremento del valor añadido (Zasada, 2011).

En términos generales, según Renting et al. (2003), las redes alimentarias alternativas son parte de los circuitos cortos de comercialización. Estas se estructuran básicamente para reconfigurar el sistema de producción, distribución y consumo del alimento (Paül y McKenzie, 2013). Para Jarosz (2008), las redes alimentarias alternativas se caracterizan por cuatro rasgos: 1) hay una menor distancia entre productores y consumidores; 2) las explotaciones agrarias son de pequeño tamaño y su producción utiliza métodos orgánicos y holísticos; 3) la existencia de modelos organizativos innovadores para la compra de alimentos; 4) un compromiso explícito con las dimensiones sociales, económicas y ambientales de la producción, y la distribución y consumo sostenible de los alimentos. La cuestión esencial de este paradigma de consumo es la calidad de los alimentos que incluye la percepción favorable de los consumidores de la cercanía del área de producción, la confianza, y el carácter de recién cosechados de los productos (Yacamán, 2016). Los sistemas que utilizan las redes alimentarias alternativas para acercar el consumo de productos alimentarios a través de circuitos cortos de comercialización se pueden categorizar en directos o indirectos. La diferencia es que en la venta directa no hay intermediario entre productor y consumidor y en la venta indirecta se permite al menos un intermediario.



**Figura 13.** Esquema sobre la diversidad de circuitos cortos de comercialización agrupados en venta directa e indirecta. Fuente: elaboración propia

Desde el punto de vista económico es lógico pensar que para los agricultores periurbanos los circuitos cortos de comercialización representen una oportunidad económica para mejorar las rentas, siendo para muchos un nuevo nicho económico por dos razones: la primera, porque hay una demanda urbana en aumento de productos diferenciados y con una calidad determinada ante la mejora en los niveles de vida de los ciudadanos urbanos (Zasada, 2011); en segundo lugar, porque la cercanía al mercado urbano supone una oportunidad *per se*. El propio Zasada (2011) subraya que la influencia urbana anima a que los agricultores profesionales periurbanos busquen nuevas oportunidades, generando un mayor valor añadido para mejorar su viabilidad económica a través de la producción ecológica o mediante las certificaciones de origen.

Desde el punto de vista de la democracia alimentaria, los circuitos cortos son esenciales en la formulación de políticas alimentarias urbanas. Se observa cómo están sirviendo para agrupar una demanda urbana organizada a través de Redes Alimentarias Alternativas en España (Sánchez Hernández, 2009; Soler y Calle, 2010), los AMAP (*Maintien d'une Agriculture Paysanne*) en Francia (Ripoll, 2010) o las CSA (Community Supporting Agriculture) en Estados Unidos (López, 2007). Se trata de redes que surgen para hacer frente a la exclusiva mercantilización de los alimentos y a la desafección alimentaria en el contexto de la globalización. Entre sus principales objetivos está el esfuerzo para re-espacializar y resocializar la producción del alimento, su distribución y consumo (Jarosz, 2008) mediante las diferentes formulas que tienen los circuitos cortos de comercialización.

Las redes emergentes dirigen su atención y estrategias hacia el ámbito del consumo, atendiendo de esta forma a nuevas demandas sociales en torno a la alimentación (Soler y Calle, 2010). Sirven de referencia de transformación social para otros actores, en la medida en que, en el caso de los alimentos, sectores importantes de la ciudadanía pasan a reclamar o a proponer pautas y formatos de consumo alternativos (Alonso, 2009), por lo que están

logrando a través de sus prácticas, situar el sistema agroalimentario en un lugar importante en los debates sociales (López, 2012) y en las políticas alimentarias.

Otra de las voces del movimiento urbano alimentario emergente son los Consejos Alimentarios (*food policy councils*) que funcionan como un vehículo institucional donde los gobiernos locales colaboran con los grupos sociales y económicos para reorientar el sistema alimentario y garantizar de forma conjunta la seguridad alimentaria de la comunidad dentro y fuera de su jurisdicción administrativa (APA, 2011). Los diferentes Consejos Alimentarios hasta ahora creados surgen con el objetivo de diseñar la política alimentaria basada en los pilares de la gobernanza multinivel y multiagente en la escala local-regional. Estos espacios encierran un potencial transformador para potenciar el desarrollo de políticas alimentarias desde una perspectiva más holística y más inclusiva (Moragues-Faus y Morgan, 2015).

Cuando tiene lugar la sinergia entre producción y consumo de alimentos locales y nuevas formas de participación de los agentes sociales y económicos en el desarrollo de las políticas agroalimentarias en la ciudad, la planificación urbana encuentra un renovado argumento para la defensa de los espacios agrarios periurbanos. Por ello, autores como Opitz et al. (2016) afirman que para que la agricultura periurbana pueda contribuir a la seguridad alimentaria, previamente la presión urbana tiene que estar regulada y controlada.

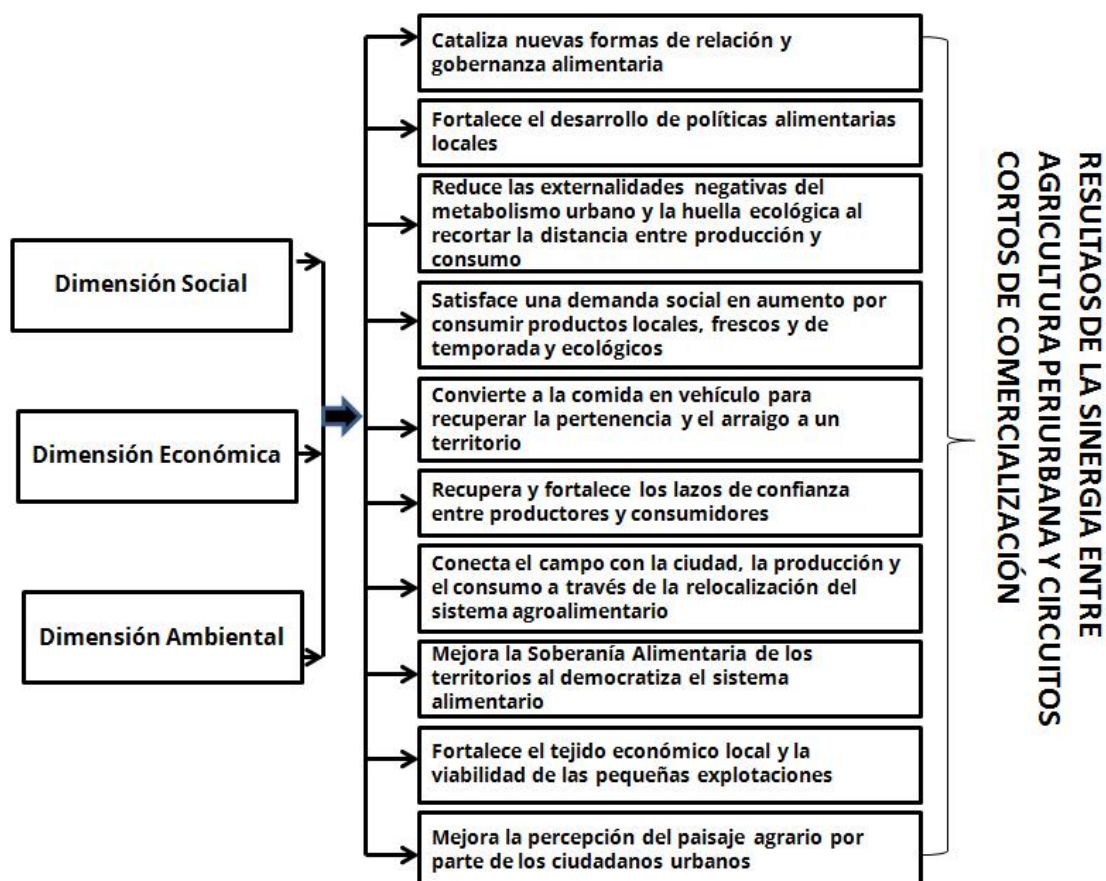


Figura 14. Esquema con los resultados sociales, económicos y ambientales que se pueden obtener cuando la agricultura periurbana comercializa sus productos localmente a través de circuitos cortos de comercialización. Fuente: elaboración propia

#### **2.2.4 La agricultura periurbana definida por su carácter multifuncional**

En los últimos años, el concepto de la multifuncionalidad de la agricultura (MFA) ha surgido como una referencia en los debates sobre el futuro de la agricultura y sus relaciones con una sociedad cada vez más urbana (Renting et al, 2008). El contenido y el alcance del concepto ha tenido diferentes aproximaciones científicas y políticas en Europa (Caron et al., 2008), y sigue siendo un concepto muy heterogéneo y con múltiples interpretaciones. El concepto de la multifuncionalidad “encaja con una visión sistémica de la agricultura, en la que sus funciones no-alimentarias o secundarias reciben más atención” (Borelli, 2016:468). En particular, este concepto habla de aquellos bienes y servicios que no son estrictamente comercializables en el mercado, y que implican bienes y servicios creados por la actividad agraria para el interés general de la comunidad.

Al analizar parte de la literatura europea disponible en esta materia, se pueden distinguir dos grandes enfoques: el económico y el territorial. El primero pone el foco del análisis en bienes y servicios relacionados con la producción de alimentos y su relación con el comercio internacional. Se desarrolla fundamentalmente para justificar la Política Agraria Común (PAC) y la concreción de ayudas agroambientales (Ortiz y Ceña, 2002). El segundo centra su atención en un nuevo marco de ruralidad periurbana y está orientado hacia una interpretación holística para favorecer el desarrollo rural. Ambos enfoques comparten la formulación de políticas agrarias y territoriales. Se considera la conceptualización de la multifuncionalidad como un reto para la planificación territorial, por la estrecha relación que guarda la agricultura con el territorio.

El origen del concepto de multifuncionalidad desde el enfoque económico en Europa está profundamente imbricado en la construcción de la Política Agraria Común (Bonnal, 2003), una “política esencialmente productivista con un apoyo fundado casi exclusivamente en los volúmenes producidos y sesgada a favor del mercado internacional” (Massot, 2000:56). Dicha política ha promovido un modelo de agricultura industrial con importantes impactos negativos sobre los recursos naturales, principalmente en relación con la contaminación del agua y el suelo, con numerosos episodios de crisis sanitarias y alimentarias. A partir de la “crisis económica de los 80, los altos costes de los alimentos, la sobreproducción agraria y la degradación ambiental forzaron a que se replantearan las políticas agrarias a fin de revertir los impactos negativos del modelo impulsado” (Gallardo y Ceña, 2009:65) y también ante la falta de viabilidad económica en el sector. La Agenda 21 de la UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), la Cumbre de la Tierra de Río (1992), que incluye su primera referencia explícita (Massot, 2000), y más tarde las contribuciones de la FAO recogidas en la declaración de Quebec (1995) y la declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial (1996) contribuyeron sin duda a cuestionar el modelo agrícola europeo y a considerar el carácter multifuncional de la agricultura desde otra perspectiva.

La concreción legislativa del concepto de multifuncionalidad tiene lugar en países desarrollados a través de una arquitectura institucional compleja, con un papel destacado de la Unión Europea, que tras la publicación del informe *Contribution of the European Community on the Multifunctional carácter of Agricultures* (Comisión Europea, 1998), ha situado los

preceptos de la multifuncionalidad en el centro de su política agraria común (PAC) (Silva, 2010:9).

Desde este marco, la OCDE (2001; 2003; 2005) ha tenido un papel fundamental en la formulación de un marco teórico para justificar las políticas agrarias orientadas a proteger y fortalecer la viabilidad de la agricultura, sin cuestionar el modelo productivista de la agricultura industrial y sus impactos negativos. La OCDE (2001) define la multifuncionalidad como una característica del proceso de producción que puede tener implicaciones para alcanzar fines sociales. Los elementos clave son dos según la OCDE (2001:13): (i) la existencia de múltiples outputs comerciales y no comerciales que se producen de forma conjunta por la agricultura; y (ii) que algunos de esos outputs no comerciales tienen la característica de externalidades o bienes públicos. Este marco analítico asocia al concepto de multifuncionalidad estrictamente a los procesos derivados de la naturaleza productiva de la actividad agraria (alimentos y materias primas), con las externalidades positivas (gestión de los paisajes, creación de empleo y mejora de rentas, conservación de la biodiversidad, patrimonio cultural, etc.) y, en menor medida, recoge también las externalidades negativas (contaminación, erosión del suelo, etc.) que la propia actividad agraria genera. La “intervención pública se justifica por el hecho de que algunas de estas externalidades tienen las características de un bien público no comercial y por tanto se producen fallos del mercado” (Gallardo y Ceña, 2009:66), o están poco o mal reguladas, lo que hace patente la necesidad de plantear políticas públicas orientadas a incentivar las externalidades positivas y resolver desde la administración aquellas externalidades negativas de forma más eficiente (Renting et al, 2008).

Al contrario, el enfoque territorial de la MFA surge como respuesta a las nuevas demandas de la sociedad en su conjunto, realizando una crítica al modelo productivista de la agricultura industrial. Relaciona la agricultura periurbana con aspectos que no se limitan exclusivamente a la producción de alimentos. Desde este enfoque, la MFA se aborda a escala de explotación y se consideran especialmente importantes los procesos de toma de decisiones (gobernanza territorial) y las relaciones institucionales con el sistema agroalimentario a nivel local-regional. Este marco no surge exclusivamente para dar respuesta a los fallos que tiene el mercado y controlar las externalidades o bienes públicos generados por la actividad agraria. Se suscita, como señala Gallardo y Ceña (2009:69), “para orientar incentivos o regulaciones en el nivel que resulte más apropiado, como es en muchos casos la escala local, en lugar de medidas a nivel nacional o europeo”. Aunque las cuestiones de regulación del mercado y las políticas de apoyo a la agricultura también reciben atención, desempeñan un papel menos central, concibiéndose más como una estrategia para fortalecer la capacidad de respuesta ante las nuevas demandas de la sociedad (Renting et al, 2008).

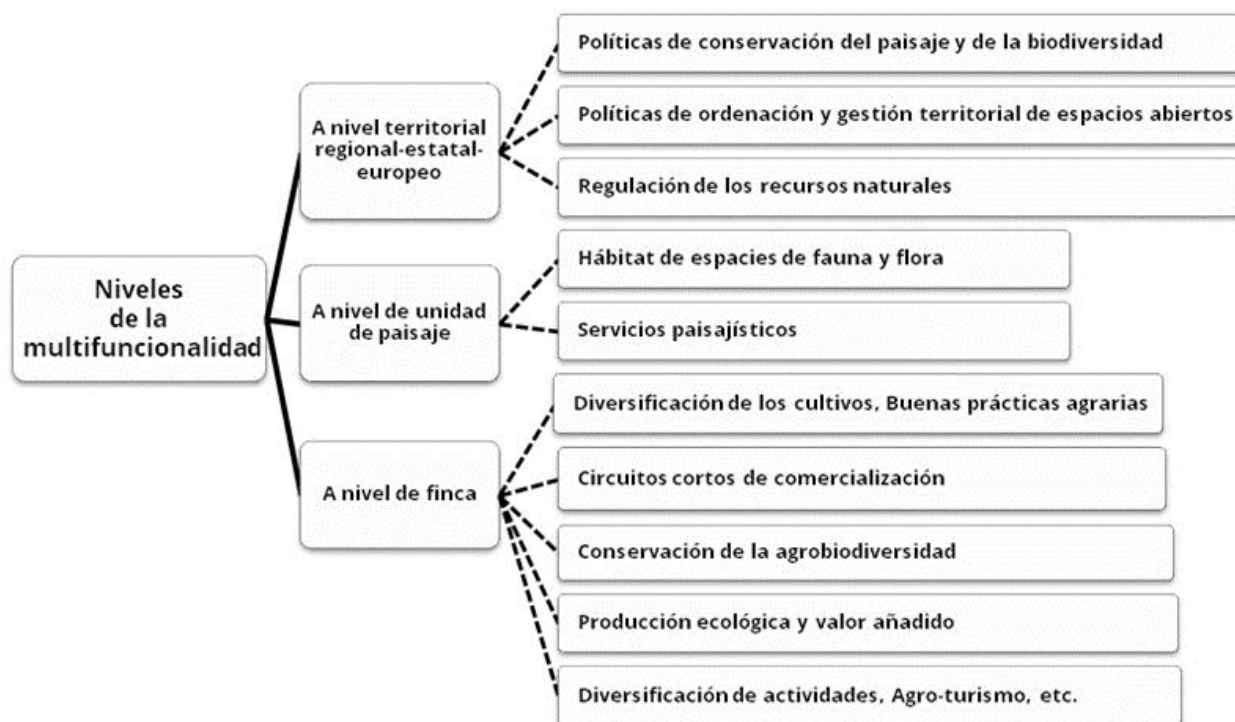
A continuación, se analiza en profundidad el paradigma de la multifuncionalidad y su papel en la formulación de estrategias vinculadas con la puesta en valor del territorio periurbano y su paisaje. El objetivo es conocer en profundidad las oportunidades que ofrece dicho marco territorial, para adaptar y mejorar la viabilidad de la agricultura periurbana, y para conectar las esferas campo-ciudad.

### **Agricultura multifuncional en espacios agrarios periurbanos**

La agricultura en áreas periurbanas tiene un papel innegable en el mantenimiento del paisaje, aumentando localmente la calidad social, estética, económica y ecológica de las funciones de las aglomeraciones cercanas (van Huylenbroeck et al., 2005; Davoudi y Stead, 2007). Para Allart et al. (2006:5), si la agricultura quiere tener una razón para existir en una sociedad urbanizada y urbanizadora, la agricultura ya no puede ser considerada como una actividad económica en sentido estricto. Desde esa perspectiva, la agricultura periurbana manifiesta características especiales que contribuyen al suministro de alimentos locales y la gestión multifuncional de los campos cercanos a la ciudad (Zasada, 2011). La agricultura periurbana tiene, en bastantes casos, una peculiaridad que debe aprovechar al máximo: las oportunidades que le ofrece la proximidad de un mercado consumidor, la sensibilidad creciente de los consumidores en aspectos como la calidad y seguridad alimentaria, y la demanda social de nuevas actividades (ocio, formación, educación ambiental, agroturismo ecológico, etc.) (CESE, 2004). Por todo ello, el sistema de relaciones campo-ciudad toma nuevos colores a la luz de la agricultura a través de la actividad agraria multifuncional (Ferrucci, 2010).

Desde este enfoque, el desarrollo de la MFA depende en gran medida de la capacidad que tiene la agricultura para valorizar recursos territoriales específicos (Renting et al., 2008), y las políticas públicas para ordenar, gestionar y poner en valor el sistema agrario y sus recursos patrimoniales en relación con las nuevas demandas urbanas en el avance hacia un desarrollo local sostenible y cohesionado. En este contexto, Van Huylenbroeck et al. (2005) concluyen que para que los agricultores ubicados en áreas periurbanas puedan sobrevivir, tendrán que adaptar sus explotaciones para sacar el mayor provecho de las oportunidades que tiene la proximidad urbana y para hacer frente a la mayoría de sus restricciones, utilizando las nuevas posibilidades que ofrece este nuevo marco de desarrollo de nuevas actividades.

Esto implica la integración de nuevos usos y funciones en el espacio agrario, que deben de coexistir con la función de producir alimentos, siempre que la actividad económica no pierda protagonismo en relación con otras funciones e iniciativas. En este sentido, a través de una correcta ordenación y gestión de los usos del suelo, como indican Brandt y Vejre (2004), la MFA puede llegar a ser una pieza fundamental para introducir un cambio en las estrategias de los usos del suelo, especialmente en grandes áreas que están sometidas a una presión urbana creciente y en las que prevalece el uso monofuncional del suelo.



**Figura 15.** Las tres escalas en las que se plantea la multifuncionalidad agraria. Fuente: elaboración propia.

El paradigma de la multifuncionalidad agraria en espacios agrarios periurbanos engloba diferentes estrategias y actividades que se plasman en distintos niveles de actuación como se describe en la Figura 15. La garantía para avanzar hacia la sostenibilidad urbana, desde la activación de la agricultura periurbana, se produce cuando se integran múltiples actuaciones en los tres niveles: regional-local, unidad de paisaje y a nivel de explotación agraria. De esta forma, se consigue que la multifuncionalidad sea un proceso fuerte, ya que, como asegura Selman (2009), se caracteriza por un alto grado de complejidad, particularmente asociado con las propiedades de simultaneidad y de interactividad. Resulta necesario integrar en las estrategias de diversificación, valores materiales e inmateriales que forman parte del territorio: conocimiento, saberes tradicionales, recursos humanos, aspiraciones individuales y colectivas, elementos patrimoniales, producción de alimentos, etc. El tipo de beneficios que surgen de esas sinergias van desde el fortalecimiento de las rentas a la mejora de la calidad de vida en las ciudades, oferta de productos frescos, reducción de la contaminación, mejora del balance energético y conservación del paisaje agrario (Ferrucci, 2010).

En este sentido, el estudio realizado por Van der Ploeg et al. (2000) destaca cómo en muchas de las experiencias que han incidido en mejorar el desarrollo local, el elemento central ha consistido en crear una gran variedad de actividades multi-dimensionales, no sólo a escala de explotación, sino también de grupos de fincas y de otras actividades sociales y económicas de ámbito territorial. Desde esta aproximación, el tamaño de la explotación o su viabilidad económica no tienen tanta relevancia como sí, el papel activo que tiene la comunidad agraria en el planteamiento y aplicación de políticas locales, y en la participación de redes de



producción y consumo. Otro ejemplo importante en este sentido es el rol que desempeñan las estructuras cooperativas agrarias para fortalecer los vínculos entre agricultura, ecología local y el paisaje y su entorno social e institucional (Renting y Van der Ploeg, 2001) para favorecer el desarrollo de una agricultura sostenible. O la puesta en marcha de herramientas territoriales como son los contratos de custodia del territorio en el nivel de explotación (Basora et al., 2013), las cartas de paisaje a escala de unidades de paisaje (Busquets y Cortina, 2009b) y los Parques Agrarios en el nivel local y supramunicipal (Yacamán y Zazo, 2015) para activar las diferentes funciones de la actividad agraria. En este contexto, la MFA adquiere su máximo potencial como herramienta para fortalecer el paradigma del desarrollo integrado cuando se enfatiza en el potencial sinérgico de la interconexión entre las explotaciones agrarias y su entorno local (Marsden y Sonnino, 2008).

El concepto de multifuncionalidad “también se hace eco de las expectativas socioeconómicas de la agricultura relacionadas con la localización y la especialización agropecuaria de productos saludables y territorialmente diferenciados (agriculturas ecológicas, denominaciones de origen, etc.)” (Silva, 2010: 6). La estrategia de mercado de los agricultores frente a la presión urbana consiste en la búsqueda de nuevos nichos y en la fidelización de la clientela, con productos de calidad derivados de la producción ecológica, o por productos de la huerta que se venden directamente en pequeños mercados locales (Hernández Montesinos, 2001). Estas estrategias de adaptación surgen también como respuesta a la desafección alimentaria. Asociado a cierto sentimiento de descontento y desconfianza, se produce la toma de conciencia por parte de distintos colectivos sobre el actual deterioro de los espacios agrarios metropolitanos, junto con una creciente reivindicación de una alimentación saludable y de proximidad, que está propiciando un interés renovado por el paisaje de estas áreas y una mayor conciencia ciudadana por consumir productos locales (Mata y Yacamán, 2016), lo que provoca, como asegura Marsden et al. (2000), que tenga lugar la conexión entre campo y ciudad a través de su función alimentaria. Todo ello genera en los consumidores urbanos “una mejora de la percepción del paisaje agrario periurbano en la medida que permite recuperar y fortalecer lazos de conocimiento y confianza entre consumidores y productores locales sobre la base de una actividad productiva que ofrece alimentos y modela al mismo tiempo el paisaje cargado de valores materiales e inmateriales” (Yacamán y Mata, 2014: 286). Por lo tanto, se parecía con claridad, como afirma Borelli (2016:468), que el término de la multifuncionalidad sintetiza el lazo fundamental entre la agricultura sostenible, la seguridad alimentaria, el equilibrio territorial, la conservación del paisaje y el medio ambiente, y también, la provisión de alimentos.

Ante el incremento de las superficies urbanas y artificiales, junto con la homogenización y banalización de los espacios abiertos, aumenta el interés de los ciudadanos por los paisajes rurales y naturales, y esto se convierte en una oportunidad para que la agricultura periurbana pueda complementar sus rentas con nuevos servicios agro-urbanos. En este sentido, el estudio elaborado por Kaplan et al. (2006) demostró que el cultivo diversificado y realizado por muchas pequeñas explotaciones agrarias y con alto grado de naturalidad, contribuye a mejorar la calidad visual del espacio agrícola. Entrevistas realizadas sobre la percepción del espacio agrario periurbano (ver anexos), muestran como los visitantes urbanos valoran positivamente cuestiones como “la propia existencia” de la huerta a las puertas de la ciudad y la agricultura hortícola tradicional versus la agricultura industrial mono funcional. De esta forma, como señala Mata (2004), el interés del paisaje hay que incardinarlo ciertamente en el avance

general de la conciencia ambiental y en la demanda de calidad de vida de la sociedad; es necesario integrar en el concepto de la multifuncionalidad de los paisajes agrarios, tanto los aspectos culturales como los naturales, lo que permite la consideración del paisaje y de los denominados servicios paisajísticos como una de las bases para el desarrollo sostenible (Termorshuizen y Opdam, 2009).

Las buenas prácticas agrarias que se materializan en el paisaje constituyen uno de los elementos fundamentales asociados al paradigma de la multifuncionalidad. De esta forma, la actividad agraria contribuye, como se acaba de decir, a la generación de “servicios paisajísticos” (Termorshuizen y Opdam, 2009) para los ciudadanos urbanos al incorporar la “producción” de paisajes y escenarios de ocio, desvinculando así de sus cometidos productivos y comerciales hasta ahora considerados indisolublemente unidos (Silva, 2010:7). También la agricultura genera, como agroecosistema<sup>6</sup>, diversos servicios para el bienestar humano (Gómez Sal, A. 2012): servicios de abastecimiento (alimentos, fibras, materias primas de origen biológico, energías renovables, acervo genético y medicinas naturales y principios activos); servicios de regulación (climática a nivel local y regional, almacenamiento de carbono, de la calidad del aire, regulación y depuración hídrica, regulación morfosedimentaria, del suelo y los nutrientes, control biológico, polinización); y servicios culturales (conocimiento, ciencia y tecnología, conocimiento tradicional local, identidad cultural, disfrute espiritual, función cultural, estética y educativa a través del paisaje, actividades recreativas y agroturismo, educación ambiental).

Desde este enfoque, el carácter multifuncional de la agricultura periurbana asume un rol estratégico en relación con la mejora de la calidad de vida en entornos urbanos y metropolitanos al proveer y poner en valor diferentes servicios relacionados con la salvaguarda patrimonial de los paisajes, la conservación de los recursos naturales y agrarios, sirviendo de apoyo para la realización de actividades en torno al agroturismo, la educación y sensibilización ambiental. La oferta de estos renovados servicios tiene lugar en relación con nuevos agentes y múltiples iniciativas económicas.

A pesar de los importantes servicios que aportan los agroecosistemas, y de las múltiples posibilidades que surgen para diversificar la actividad agraria, debe prevalecer la faceta productiva sobre otras, para no caer en el riesgo de la banalización del paisaje agrario y su tematización, que sin duda pueden resultar contraproducentes para la viabilidad futura del mismo. Porque “si se diluye la función productiva del paisaje agrario estaremos hablando de un ‘paisaje’, pero con unos atributos no necesariamente ligados a lo que implica el adjetivo ‘agrario’ (Paül et al., 2006:64). En este sentido, es necesario entender los beneficios y costes de los diferentes tipos de gestión agraria de cara a poder mantener saludables los agroecosistemas (Dale y Polasky, 2007) y diseñar políticas de paisaje adecuadas para su conservación y gestión.

---

<sup>6</sup> Por agroecosistema se entiende cualquier tipo de ecosistema modificado y gestionado por los seres humanos con el objetivo de obtener alimentos, fibras y otros materiales de origen biótico (Gómez Sal, 2001).

Estudios de caso realizados por Knickel y Renting (2000) demuestran cómo la creación de valores ecológicos a escala de paisaje afectan positivamente a las actividades individuales relacionadas con la recreación y el turismo. El agroturismo ha sido reconocido por diversos autores como una estrategia importante para la supervivencia y diversificación de las explotaciones agrarias, y para la revitalización de los espacios urbanos y periurbanos (Sayadi y Calatrava, 1997; Zasada, 2011; Armesto et al., 2011). En términos generales, el agroturismo se define a partir de la prestación de servicios turísticos de alojamiento, servicios de restauración y actividades de ocio que se realizan en el seno de una explotación agraria en activo (Francès, 2007). Es una actividad que, además, se desarrolla en relación con el contexto cultural, con el saber hacer tradicional, la oferta de productos agroalimentarios tradicionales, y el entorno ambiental y paisajístico y arquitectónico de un determinado lugar. Francès (2007) apunta que el agroturismo cumple una cierta función de equilibrio territorial, ya que, además de la generación de renta y empleo para la familia agraria y la interrelación entre actividad turística y agricultura, puede contribuir al mantenimiento de la población y conservación del entorno.

Araujo y Paül (2012:14) caracterizan el agroturismo de acuerdo con los siguientes rasgos:

- La actividad principal es la agricultura, y el turismo un complemento.
- El turismo como elemento complementario dentro del agroturismo tiene por fin fomentar el contacto con la actividad agraria, haciéndose necesario por tanto ese contacto directo entre turistas (o visitantes) y agricultores.
- Tras la participación activa en las actividades agrarias, el proceso culmina con el pago de los productos obtenidos.
- Se considera como actividad también propia del agroturismo la degustación de productos cosechados o elaborados en la propia explotación.

El agroturismo en España supone actualmente un ingreso poco significativo para la agricultura en general, y menos aún para la periurbana. Un estudio realizado por Sayadi y Calatrava (2001) muestra que sólo un 0.5% de las explotaciones agrarias ofrecen actividades agroturísticas, un porcentaje muy inferior a la media de los países europeos. Las causas de la baja tasa de actividades agroturísticas en los espacios agrarios periurbanos puede obedecer a las siguientes razones: a) la baja calidad paisajística causada por la fragmentación y el avance urbano; b) la oferta está poco definida y estructurada; c) la ausencia de formación de los agricultores; d) la falta de ayudas para incentivar este tipo de turismo en municipios urbanos y por último; e) muchos planes generales no permiten adecuar las instalaciones agropecuarias para acoger la oferta de actividades no agrarias. El agroturismo sigue siendo todavía un modelo por explotar que puede contribuir a que sea viable una economía basada en las actividades rurales y agropecuarias de pequeños y medianos empresarios, así como los paisajes rurales, las costumbres y la cultura local (Blanco y Riveros, 2010).

En este mismo sentido, Renting et al. (2009:366) señalan que las “funciones (potenciales) de la agricultura sólo tienen sentido en relación con sus contextos territoriales, incluyendo

condiciones naturales, factores socio-culturales y posibilidades específicas de los sistemas agrarios existentes”. Si el objeto de la multifuncionalidad consiste en fortalecer el desarrollo local sostenible y mejorar la viabilidad económica de la agricultura, idea que compartimos, ésta debe cumplir según Marsden (2003:186) las siguientes condiciones:

1. Incrementar los ingresos y las oportunidades de empleo en el sector agrario.
2. Contribuir a la construcción de un nuevo sector agrario que responda a las expectativas y necesidades de la sociedad en general.
3. Implicar una redefinición y reconfiguración radical de los recursos, en distintos grados, dentro y fuera de la explotación agraria.
4. Asumir una redefinición y reconfiguración radical de los recursos rurales, en diferentes grados, y dentro y fuera de las explotaciones agrarias.

A pesar de que la multifuncional agraria ha sido objeto de muchas publicaciones, se aportan pocos datos y estudios consistentes sobre el impacto que tiene en la mejora de las rentas agrarias y en el desarrollo local en su conjunto.

### ***Bienes y servicios que oferta la agricultura multifuncional en espacios periurbanos***

De la síntesis de distintas lecturas relacionadas con la multifuncionalidad agraria, las funciones y servicios de la agricultura periurbana se pueden agrupar en tres tipos: económicos, ambientales y los sociales. Como se viene observando, la actividad agraria periurbana está gozando en la actualidad de una creciente valoración por parte de los ciudadanos urbanos por su interés en alimentarse de forma más saludable y poder habitar en entornos con paisajes de calidad. La agricultura adquiere un nuevo rol como pilar fundamental para el fortalecimiento del sistema agroalimentario local, desde su función de producir alimentos frescos, locales y de temporada. También la agricultura periurbana es considerada un eslabón necesario para el buen funcionamiento de la cadena alimentaria local, además de estimular el desarrollo de otro tipo de actividades económicas vinculadas con la alimentación (producción, distribución, transformación, catering, etc.) (Van Veenhuizen, 2006).

La actividad agraria a través de su dimensión económica juega también un importante rol en la preservación de los agroecosistemas, de la biodiversidad y de la regulación de los recursos naturales, incidiendo de forma muy positiva en el mantenimiento de los servicios ecosistémicos. Esto permite que los espacios agrarios funcionen como un pulmón verde, en beneficio de la sostenibilidad urbana. A su vez, la actividad agraria profesional es valorada positivamente por algunos documentos por su capacidad de contener la expansión urbana (Carta de la Agricultura Periurbana, 2010). También se considera que la agricultura forma parte de la identidad cultural de muchos territorios, por lo que su protección y dinamización confiere al entorno urbano un valor añadido frente a espacios banales y carentes de identidad cultural e histórica, y escamente empoderados. De esta forma surgen nuevos servicios paisajísticos, que permiten responder a las nuevas demandas que tienen los ciudadanos urbanos para disfrutar de espacios abiertos con paisajes de calidad. En este sentido, las actividades de educación y sensibilización ambiental, junto al desarrollo del agroturismo, representan un campo de potencial expansión en los espacios agrarios periurbanos.

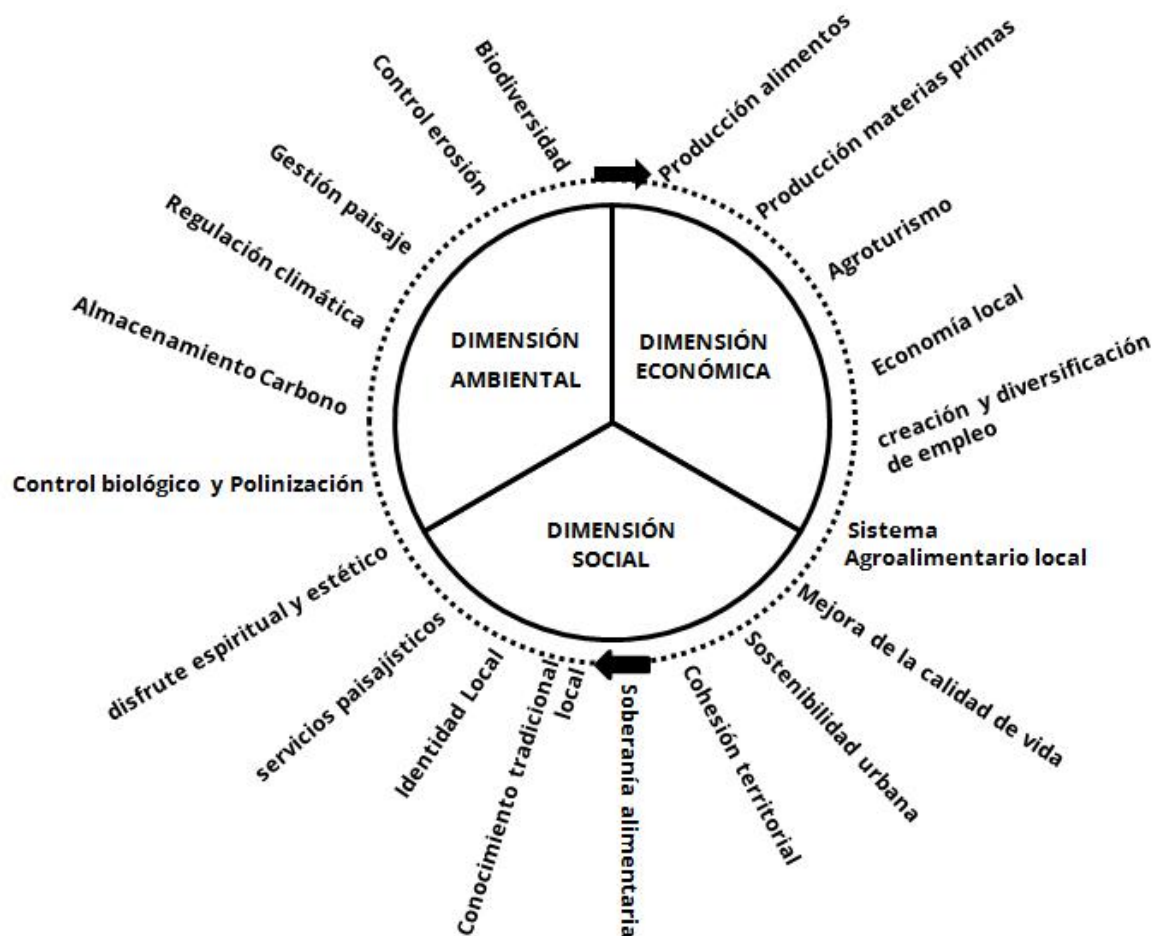


Figura 16. Síntesis de funciones y servicios que aporta la agricultura multifuncional. Fuente: elaboración propia

### **2.3 ACCIÓN POLÍTICA Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA AGRICULTURA PERIURBANA EN EL MARCO DE LA NUEVA RURALIDAD PERIURBANA**

En la escala municipal existe una desatención hacia las políticas activas de muchos de los espacios periurbanos, motivada principalmente por la reducción de competencias con las que han contado los ayuntamientos en materia de agricultura y empleo, y que están desapareciendo definitivamente con la reforma introducida por la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de diciembre de 2013 (Mata y Yacamán, 2015). También las normas de planificación municipal (Planes Generales de Ordenación Urbana y Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal) se centran principalmente en los suelos y áreas urbanas y otorgan a los espacios periurbanos la consideración pasiva y hasta residual de suelo no urbanizable (Zoido, 2007). Este hecho, junto con la falta de un marco político y estratégico a escala regional que defina con claridad la dimensión territorial de los espacios agrarios periurbanos está haciendo que muchas de las nuevas funciones que podría tener la agricultura de pequeña y mediana escala no estén siendo desarrolladas.

Otro de los principales impulsores indirectos de la actual dinámica asentada sobre los paisajes productivos y culturales en general, y especialmente sobre aquellos localizados en el periurbano, ha sido la política agraria común europea (PAC). El informe sobre la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio en España (Gómez Sal, 2011), señala como la PAC, ha impulsado la especialización y la reducción del número de agricultores y ganaderos, fortaleciendo el modelo urbano dominante, mediante el fomento del manejo simplificado de los agroecosistemas, la uniformización y la intensificación del modelo productivo.

Otro de los grandes problemas señalado ya es que la mayoría de los desarrollos teóricos y prácticos se han focalizado en los aspectos de tipo “rural” vs. “urbano”, prestando poca atención a la interrelación entre ambos (Tacoli, 1998; Poulot, 2008, 2011). Se trata por lo tanto de superar esta dicotomía, explorando nuevas formulas que generen una relación más equitativa, estratégica y sistémica en relación con sus vínculos funcionales. En este sentido, existen varios documentos que plantean diversas estrategias sobre el espacio agrario periurbano y sus agriculturas, respondiendo a las crecientes demandas sociales de estos espacios. Para Van Veenhuizen (2006), debido a la naturaleza multifuncional de la agricultura, el desarrollo y la planificación deben integrar varios sectores y disciplinas (salud, gestión de residuos, medio ambiente, desarrollo económico, etc.). Overbeek (2009) señala que para mejorar las relaciones rurales-urbanas se debe abrir el dialogo entre un gran número de autoridades municipales y regionales, y actores urbanos y rurales, para generar un balance bien fundado sobre los intereses y las percepciones comunes, incluyendo el papel que deben de tener los espacios agrarios. Según Zasada (2011), una mejor comprensión de las preferencias de los consumidores urbanos, junto a la innovación que requieren los productores, ayudará a sacar el mayor provecho a las potencialidades que tiene el paisaje periurbano. Hemos destacado con anterioridad (Mata y Yacamán, 2015) la importancia, desde el enfoque de la gobernanza, de articular lógicas, intereses y funciones diversas, de distintos modos de hacer agricultura. Overbeek y Terluin (2006) argumentan que, para establecer una relación más justa entre los intereses de los consumidores del paisaje rural (excursionistas, residentes urbanos) y los productores de ese mismo paisaje (agricultores),

resulta justificado que las administraciones públicas introduzcan compensaciones para reconocer la gestión de los agricultores que ayudan a mantener el paisaje, pues de no ser así muy probablemente serían transformados o destruidos por las fuerzas del mercado.

Sin embargo, autores como Buciaga et al. (2009) resaltan que las políticas se han enfocado de forma excesiva en satisfacer las nuevas demandas urbanas y no a mejorar y fortalecer las funciones tradicionales de la agricultura periurbana. Esta observación ya fue recogida por la Comisión Europea, cuando elaboró los principios de la “Perspectiva Europea de Ordenación Territorial: hacia un desarrollo espacial equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea” (1999), donde se remarcaba la necesidad de establecer una nueva cooperación entre zonas urbanas y rurales, para promover un balance entre las relaciones urbano-rurales a escala regional, lo que contribuiría a solucionar dificultades insuperables, cosa imposible si se abordan por separado. Sobre este asunto, Paül y MacKenzie (2005) hacen una llamada de atención acerca de la importancia de abordar desde la planificación, la expansión de los diferentes usos periurbanos no estrictamente relacionados con la agricultura profesional, particularmente en zonas próximas a las ciudades, donde la productividad del suelo ya ha sido reconocida. En definitiva, como propone Poulot (2011), es necesario llegar a la convergencia de intereses entre la profesión agrícola que necesita fortalecer su renta y los ciudadanos que aspiran a poder consumir productos frescos y locales y disfrutar del paisaje agrario.

Para abordar la complejidad de problemáticas que se plantean sobre estos espacios, el Dictamen sobre la agricultura periurbana (CESE, 2004) reclama un mayor y más específico reconocimiento social, político y administrativo de la existencia de los espacios periurbanos con actividad agraria. Para esto, el CESE (2004, obj. 2.2.2.2) propone, en primer lugar, el estudio de los problemas que estos espacios deben soportar y que también generan, y, en segundo lugar, un análisis integral de los valores que estos espacios albergan y ofrecen (agua, paisaje, biodiversidad, arquitectura, estructura agraria, etc.), así como de las funciones económicas, ambientales y sociales que, dependiendo de los valores endógenos, cada país está a proteger y gestionar mediante legislaciones específicas. De esta forma, se consigue paliar o acabar con las deficiencias limitativas que tiene el sector agrario en el periurbano frente a las nuevas y cambiantes demandas urbanas, así como encontrar un encuentro equilibrado entre la demanda y la gestión del paisaje rural periurbano. También el CESE considera que no basta con el reconocimiento social y político e insta a que se apliquen instrumentos de gestión del suelo agrario.

**Los seis pilares del CESE para sustentar los instrumentos de gestión del suelo agrario periurbano:**

- a) Utilización de instrumentos legales de planificación territorial, ordenación urbana -tanto a nivel europeo, como estatal y regional-, que incorporen el tratamiento de los espacios agrarios periurbanos y las políticas agrarias, e imposibiliten la reclasificación de los suelos agrarios.**
- b) Regulación, mediante instrumentos legales de la cesión temporal del uso de tierras por parte de propietarios (públicos y privados), utilizando contratos de arrendamientos para agricultores profesionales.**
- c) No gravamen excesivo de las tierras dedicadas a las actividades agrarias, con una fiscalidad igual a la de zonas industriales y/o residenciales urbanas.**
- d) Impulso y/o recuperación del principio de subsidiariedad en la ordenación municipal, siempre con criterios supramunicipales basados en la cooperación intermunicipal y la conectividad territorial.**
- e) Incorporación de nuevos criterios de financiación de los municipios como el concepto de “suelo agrario protegido”, en donde se prime la protección del suelo agrario por encima de la ocupación urbanística del mismo.**
- d) Implantación preceptiva y vinculante, por parte de la administración agraria que corresponda, del "estudio de impacto agrario" siempre que se proyecte una actuación sobre el espacio agrario periurbano que pueda implicar pérdida de suelo agrario.**

**Figura 17. Pilares en los que se debe sustentar los instrumentos de gestión del suelo agrario periurbano.**  
**Fuente: Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la agricultura periurbana (Artículo 2.3.2, 2004).**



### 2.3.1 Espacios agrarios democratizados

Para Vidal y Fleury (2008:8) los proyectos territoriales que asocian agricultura con ciudad (...) sólo pueden ser duraderos desde un enfoque de una gobernanza compartida entre mundos urbanos y rurales. Por lo tanto, con objeto de garantizar modelos de gestión y de toma de decisiones de los asuntos políticos *bottom up*, hay que establecer los mecanismos que sean necesarios para mejorar la participación ciudadana entre los agentes locales y entre los diferentes niveles administrativos, desde la escala local a las superiores. Para Farinós (2008:15), la gobernanza territorial es una pre-condición para la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector...) que operan a diferentes escalas. En este mismo sentido, Romero y Farinós (2011) proponen los siguientes pilares básicos de la gobernanza territorial que deberán observarse en cada caso:

- a. Coordinación vertical o multinivel (relaciones entre los diferentes niveles político-administrativos).
- b. Coordinación horizontal (con tres vectores principales: relaciones entre políticas públicas sectoriales, relaciones entre territorios —contiguos y no—, relaciones partenariales entre los actores territoriales-público-privados-tercer sector).
- c. La participación y un desarrollo económico en equilibrio con la esfera pública, la sociedad civil y el mercado.

“Uno de los principales desafíos a la hora de planificar e intervenir en concreto sobre estos espacios es ser capaces de fomentar la participación social de los agentes débiles y activar en cada caso las energías de contradicción” (Matarán: 2013a:49). Uno “de los principales desafíos de trabajar la gobernanza desde un enfoque multiactor y multinivel consiste en que, en general, no existen canales de participación y decisión sobre las políticas públicas ligadas al territorio, en especial de la agraria” (Yacamán y Mata, 2014:279). Según lo anterior no estamos hablando sólo de mejorar el gobierno del territorio, aunque esto sea obviamente imprescindible, sino de fortalecer la gobernanza en el sentido amplio de implicar a los agentes del territorio (económicos, sociales, ambientales, etc.) en la construcción y gestión del modelo urbano-territorial basado en el equilibrio de las necesidades humanas, económicas y ambientales, y no exclusivamente en satisfacer el mercado. Como afirma Poulot (2011), la innovación del modelo urbano no reside tanto en las medidas propuestas, sino en fabricar un territorio que responda al espacio deseado por todos los usuarios-habitantes del periurbano, a través de un proceso lento de afirmación de un territorio único, el periurbano, y de otra ciudad y otro campo.

En este sentido, las peculiaridades del espacio periurbano demandan herramientas que vayan más allá de delimitar unidades o zonificar áreas fértiles alrededor de las ciudades. Sobre este asunto, algunos autores defienden la tesis de que sólo un uso decidido y con voluntad de ordenar el espacio con los instrumentos de planeamiento territorial puede configurar estrategias eficaces para corregir la tendencia a la dispersión del crecimiento urbano (Esteban, 2006: 276), junto con un municipalismo transformador, que evite que los poderes públicos superiores y los intereses privados sigan devastando y despilfarrando recursos, y privatizando los bienes que corresponden al interés colectivo, como debieran ser los suelos fértiles, las semillas locales o el agua. Se trata de hacer frente a la mercantilización de los espacios periurbanos y a sus bienes y servicios por parte de agentes externos o individuales, mediante

la formulación de prácticas y herramientas de gobernanza territorial y de protección del suelo fértil, que aseguren la autosuficiencia alimentaria de las ciudades y revaloricen el uso y disfrute público de los paisajes de la agricultura.

Los sectores productivos tradicionales como la agricultura o la ganadería deben tener cabida en el diseño de políticas y estrategias del desarrollo urbano. Esta cuestión es abordada por van Veenhuizen, cuando dice que “las políticas públicas son exitosas en el plano operativo cuando hay una legitimación de los productores locales en la toma de decisiones, ya que tienden a ser uno de los más excluidos de la ciudad” (2016:32). Desde este enfoque la planificación territorialista está aplicando herramientas de gobernanza territorial que promueven la concertación entre diversos agentes, con una fuerte implicación de los poderes públicos locales y orientadas a la protección y gestión de los valores identitarios del territorio al servicio del bien común (Mata y Yacamán, 2016). Ejemplos de ello son algunas iniciativas relacionadas con los Parques Agrarios, los Contratos Territoriales, la Custodia del Territorio, las Cartas del Paisaje y las Infraestructuras Verdes. En la mayoría de los casos, estos proyectos abordan los espacios agrarios periurbanos desde la óptica del bien común, en la que el entendimiento del paisaje adquiere una dimensión significativa como bien de interés general.

### **2.3.2 Un contexto favorable para la puesta en valor de la agricultura multifuncional desde el proyecto agrourbano**

El periurbano está entrando tímidamente en un proceso de reconocimiento y de legitimación por parte de los habitantes y usuarios urbanos (Poulot, 2008), en el que la agricultura emerge como objeto de la política territorial (Jarrige et al., 2006). En las regiones metropolitanas y sus áreas periurbanas se evidencia una mejora de la percepción social sobre los bienes y servicios de la agricultura en relación con su dimensión multifuncional y productiva. La creciente demanda social por los espacios abiertos en general, como parte funcional del modelo territorial de los espacios urbanos implica que el tratamiento tradicional de “urbano” basado en espacios construidos debe necesariamente cambiar (Buciega et al., 2009). Entramos en una nueva era de “producción de territorios”, basada en un renovado régimen de interterritorialidad entre la ciudad y el campo, sin que tenga que haber una victoria de uno sobre otro sino más bien un intercambio de flujos entre ambos (Vanier, 2005). Por lo tanto, estamos ante una nueva etapa orientada a fortalecer la calidad y la identidad del periurbano desde un proyecto agrourbano de concertación entre diversos agentes, para alcanzar una mayor sostenibilidad territorial y una mejora en la autosuficiencia alimentaria.

Como ya se ha expuesto, hay fundamentalmente dos enfoques para el tratamiento de los espacios agrarios periurbanos. Uno, que reconoce la singularidad de los recursos endógenos del espacio periurbano y el “carácter” de sus paisajes como un recurso identitario y para el desarrollo local. Por otro lado, está el enfoque asociado a las lógicas económicas y de mercado, según las cuales el espacio periurbano es un simple contendedor y el paisaje se convierte en una copia de muchos otros.

El análisis del espacio periurbano de acuerdo con el objeto de esta investigación se fundamenta en el enfoque que pretende “territorializar” el paisaje y su agricultura, es decir, en el hecho de que cada territorio se manifiesta paisajísticamente en una fisionomía y carácter

singulares, resultado de prácticas y saberes específicos (Mata, 2009). Se trataría, a partir de ese reconocimiento, de asumir y fortalecer la singularidad de cada espacio periurbano, con la carga material, funcional, cultural y simbólica que eso implica, en la formulación de un modelo urbano-territorial alternativo. Se asume como argumento fundamental la pertinencia de legitimar la reconexión entre el campo y la ciudad, desde la puesta en valor del periurbano a través del reconocimiento de una agricultura periurbana renovada, que gestiona activamente los paisajes agrarios y que produce alimentos frescos, locales, saludables y de calidad (Mata, 2008; Sargolini, 2010; Sanz 2012; 2016; Mata y Yacamán, 2015b, 2015c, 2016; Yacamán y Mata, 2014). Se reconoce el importante papel que están llamados a tener sus principales agentes, los agricultores, en lo que se refiere a su papel su múltiple papel de productores, de gestores del territorio, y como transmisores del saber hacer, de la cultura y de las tradiciones e identidad locales.

Al poner el énfasis sobre la actividad agraria como recurso identitario de cada territorio, y como activo para el desarrollo y la cohesión territorial, es preciso buscar un enfoque estratégico, incluyendo el uso de herramientas creativas que se centren en la dimensión territorial -productiva y multifuncional- de los paisajes periurbanos. Las políticas de protección y gestión deben, por tanto, adoptar un carácter integrador, para conseguir un equilibrio, un punto de encuentro entre la dimensión productiva y las nuevas demandas de servicios ambientales, recreativos y patrimoniales de los paisajes de la agricultura. Varios autores han demostrado (Bengston et al., 2004; Gallent and Shaw, 2007; Paül y Mackenzie, 2013;) que la planificación en sí misma no es suficiente para conservar los espacios agrarios cercanos a la ciudad y que se necesitan otras herramientas. Sobre esto mismo, otros autores señalan que este tema obligatoriamente debe abordarse desde la concertación de un proyecto de gestión y acceso al paisaje (Mata, 2015, Mata y Yacamán, 2016), integrando los aspectos tangibles y no tangibles, y la puesta en valor de los bienes y servicios territoriales (Overbeek, 2009) con medidas capaces de hacer frente a la desarticulación y a la crisis de renovación generacional de la actividad agraria periurbana. Esta estrategia territorial ha de servir para “mejorar las perspectivas económicas y diversificar las fuentes generadoras de ingresos de las familias campesinas, recurriendo a métodos productivos que pongan en valor sus propios recursos endógenos” (Maya e Hidalgo, 2009:256).

El modelo territorial que preconiza el reencuentro entre espacios periurbanos y ciudad requiere, para Tacoli (1998), como elemento esencial, que se fortalezcan los intercambios de bienes y servicios entre ambos. Dicho proceso requiere superar las iniciativas clásicas de protección en el que sin duda el periurbano es el más afectado. Resulta más adecuado definir y gestionar el sistema de espacios abiertos como componente estructurante de un modelo territorial de calidad en términos socio-ambientales y de eficiencia económica (Mata et al., 2010). “No se trata simplemente de mantener un cinturón verde alrededor de la ciudad, sino más bien de buscar nuevas formas de imbricación entre los espacios agrícolas y la sociedad urbana” (Souhard, 2003:107). En este sentido, Brengston et al. (2013) concluyen que resulta más operativo abordar la complejidad de los espacios abiertos, desde múltiples instrumentos y políticas públicas territoriales, que apoyarse solo en una técnica (regulación, compensación, incentivos, participación, protección, etc.).

Los aspectos más importantes a considerar son los siguientes:

- a. Debe prevalecer una visión ecosistémica de los espacios agrarios periurbanos y la ciudad.
- b. Ha de reconocerse y compensarse la gestión de los agricultores sobre el paisaje, para que puedan fortalecer su actividad multifuncional.
- c. Deben adoptarse todas las medidas necesarias para relocalizar el sistema agroalimentario local a través de la agricultura de proximidad.

En definitiva, se trata de recuperar la dimensión territorial de la actividad agraria e incorporar la dimensión multifuncional y productiva en las estrategias de desarrollo urbano. Si se consigue un equilibrio entre estas dimensiones, se podrá avanzar en la mejora de la cohesión territorial, la sostenibilidad urbana y la autosuficiencia alimentaria, es decir, se estarán poniendo los pilares del proyecto agrourbano.

### **2.3.3 Nuevas funciones del paisaje agrario periurbano**

Para valorar las nuevas funciones del paisaje agrario periurbano dentro del proyecto agrourbano, resulta necesario, en primer lugar, conocer las características territoriales y patrimoniales del paisaje, con el fin de valorar y activar su potencial como recurso de desarrollo local y de la propia actividad agraria, en la medida en que puede llegar a generar un valor añadido para los productos locales y para el desarrollo de actividades que complementen los ingresos obtenidos de la producción agraria a través del acceso a los servicios paisajísticos. Para esto es necesario hacer una nueva lectura del paisaje agrario periurbano, fundamentado en el entendimiento abierto y democrático que preconiza el Convenio Europeo del Paisaje (CEP), la Estrategia Territorial Europea (ETE) y la Convención de Faro.

El Convenio Europeo del Paisaje (Consejo de Europa, 2000) señala, como se ha visto, que todo territorio se manifiesta en un paisaje, cuando lo define como “cualquier parte del territorio, tal y como lo percibe la población, cuyo carácter es el resultado de la acción y la interacción de factores naturales/humanos” (art.1, cap. 1). El CEP reconoce su aplicación a todo el territorio y se refiere tanto a los paisajes excepcionales como a los paisajes cotidianos o degradados, incluidos los agrarios periurbanos (art.2). El paisaje, dice el CEP, es un elemento clave de bienestar individual y social y contribuye a la formación de las culturas locales. Esto sitúa al paisaje, según Mata (2009:37), como “marco de interacción entre la sociedad y la naturaleza, y en el que los valores materiales e inmateriales asociados al ‘carácter’ de cada territorio, diferencia un paisaje de otro”. Por lo tanto, si el carácter integra los valores inmateriales y espirituales de una cultura local, es la consideración de los paisajes de la agricultura como patrimonio cultural el elemento fundamental para otorgar un sentido al lugar y un valor identitario y, en determinados casos, simbólico al territorio.

Por su parte, la Convención de Faro (Consejo de Europa, 2005: art. 2a) define patrimonio cultural como “un conjunto de recursos heredados del pasado que las personas identifican, con independencia de a quién pertenezcan, como reflejo y expresión de valores, creencias, conocimientos y tradiciones propias y en constante evolución”. Esta definición abarca los elementos que son el resultado de la interacción entre las comunidades locales y el territorio, como los paisajes de la agricultura, y, en particular, como escribe Silva (2012:2), “las huertas tradicionales, que son el resultado de una sabia y acumulativa domesticación del medio físico

y que presentan en la actualidad configuraciones variadas, dependiendo de la particularidad territorial y dinámica histórica específica de cada una de ellas”.

La Estrategia Territorial Europea (Comisión Europea, 1999:36) afirma con razón que “los paisajes culturales contribuyen mediante su singularidad a la formación de la identidad local y regional, y son el reflejo de la historia y las interacciones entre una comunidad y su entorno natural”. La ETE propone abordar las “amenazas de los paisajes culturales”, y la necesidad de una “gestión creativa” para su salvaguarda. Esta concepción patrimonial que hace la ETE del paisaje implica no sólo intervenir en su defensa, sino en la gestión sostenible del territorio, que garantiza la sostenibilidad del propio paisaje. Es el reconocimiento patrimonial del legado de la agricultura (Silva, 2008) lo que permite la incorporación de su paisaje como recurso para mejorar la cohesión, la sostenibilidad urbana y el desarrollo local.

### **2.3.4 La dimensión comunicativa del paisaje**

Joan Nogüe y Jordi de San Eugenio Vela (2011) afirman que el paisaje es, en buena medida, construcción social y cultural, y se mire por donde se mire en la propia esencia del concepto de paisaje existe una dimensión comunicativa, siempre anclada- eso sí- en un sustrato material, y físico, el territorio. A través de la dimensión comunicativa, el paisaje se revela en diferentes manifestaciones: como un fiel contraste de los desajustes de la convivencia (Gómez y Riesco 2010:25), como reflejo del sentir de la sociedad (Silva, 2010), como marco de experiencia (Martínez de Pisón, 2010), como manera de acercarse a la presencia histórica y actual del ser humano (Ortega Cantero, 2010), como punto de encuentro entre objeto y sujeto, entre el ser y su visibilidad (Mata, 2009), y como parte integral de los pilares sociales que rigen una comunidad en un momento determinado. Por lo tanto, “el acercamiento, el conocimiento y la valoración del paisaje, favorecen la conciencia de la propia historia y de la propia identidad colectiva” (Ortega Cantero, 2010: 53). En este mismo sentido, Paül et al., (2006) sostienen que los paisajes constituyen en muchos casos imágenes potentes que pueden ayudar al consumidor, cada vez más exigente, a valorar lo que adquiere y, de paso, a reforzar el vínculo con el lugar de producción. Es por ello por lo que hay que reforzar todo lo que los paisajes agrarios encierran y transmiten, para revalorizar la agricultura y los productos alimenticios de proximidad.

Pero el paisaje no es un asunto nuevo en el tratamiento de las agriculturas periurbanas, pues desde hace tiempo ha estado presente en diferentes reflexiones desde distintas disciplinas y muy en particular desde la geografía (entre otros muchos, Philipponneau, 1952; Gómez Mendoza, 1977; Guérin y Gumuchain, 1979; Mata; 2004; Paül, 2006). Pero sí constituye una cuestión renovada la relación que se establece entre paisaje y alimentación cuando la agricultura es consciente del carácter y de la identidad que su paisaje comunica. El dialogo entre paisaje y alimentación se fortalece cuando se vincula la producción con la narrativa histórica y cultural del lugar en el que fueron cultivados, lo que le transfiere un valor añadido que, sobre todo para el caso de los productos frescos, los diferencia de los producidos en masa y a distancia (Mata y Yacamán, 2016: 803). Además, se fortalece la responsabilidad con el lugar, mediante una construcción social activa y consiente de revalorizar los elementos del pasado desde una visión de futuro (Barham, 2003).

El dialogo entre paisaje y alimentación se materializa a través de la gestión activa del espacio agrario y la puesta en marcha de estrategias orientadas al fomento de una agricultura rentable, de proximidad y, en lo posible, ecológica, que asegure el mantenimiento del agroecosistema y posibilite el uso y disfrute público del espacio de la agricultura como espacio abierto. Las estrategias que redefinen el valor de los productos agrarios, en relación con el territorio en el que fueron cultivados, constituye una de las manifestaciones genuinas del postproductivismo agrario en torno al consumo de los productos del “*terroir*” (*de la tierra*) (Ruiz, 2013; Ilbery y Bowlr, 1998). A través del concepto de “*terroir*”, asociado a algunas experiencias francesas, se ha conseguido por ejemplo crear a partir de la movilización de valores históricos y culturales, la solidaridad, el arraigo, y la cohesión entre diversos agentes, al mismo tiempo que se ha mejorado la viabilidad económica de las explotaciones agrarias (Demossier, 2011).

Por lo tanto, es la conexión entre paisaje, alimentación y el reconocimiento de la identidad cultural del territorio lo que fortalece la consideración de los paisajes de la agricultura como patrimonio. Sobre todo, si “atendemos a la acepción moderna del concepto de patrimonio, visto no sólo como herencia sino también como legado a conservar y transmitir en generaciones futuras” (Silva, 2009: 311). La valoración patrimonial de los paisajes de la agricultura que defendemos aquí es la que implica su entendimiento como recurso, como elemento “valorizable” en las estrategias de desarrollo territorial (Otega Varcárcel, 1998; Sanz Herraiz, 2000), aunque su entendimiento como vía de revalorización económica (Troitiño, 2003) no debe implicar la mercantilización del patrimonio territorial y paisajístico. Evitar este riesgo conduce a un nuevo modo de entender la gestión y la gobernanza del patrimonio, orientado a la activación y empoderamiento de los agentes locales en torno a un pacto por una nueva cultura del territorio. De esta forma, frente a la mercantilización del patrimonio agrario por agentes externos, los procesos de participación permiten a la población local apropiarse del paisaje y del territorio, y reducir o superar, al mismo tiempo, la frecuente oposición entre el “paisaje de los actores” y el “paisaje de los espectadores” (Luginbuhl, 2011). Esta es la concepción de patrimonio cada vez más abierta que se se asume aquí, interpretada como una forma de defensa de la democracia y de creación de ciudadanía:

“La gente defiende, cada vez con más insistencia y de forma más organizada, sus lugares frente a la nueva lógica de los espacios sin lugar. La gente reclama su memoria histórica, la pervivencia de sus valores y el derecho a preservar su propia concepción del espacio y el tiempo” (Nogué, 2011).

Pero para que el paisaje pueda ser activado y democratizado como recurso es necesario revertir las tendencias y presiones que existen sobre el espacio agrario periurbano. Como hay que hacer frente también al proceso de homogenización cultural que impone la globalización (Martínez, 2008) y a la creciente especialización (tendencia al monocultivo), intensificación desconsiderada de los valores en juego, que causan el deterioro de los paisajes agrarios como consecuencia del modelo productivista impulsado por la Política Agrícola Común (Evans 2001; Gómez Mendoza, 2001). El avance de la expansión urbana indiscriminada y la uniformización de los paisajes de la agricultura industrial dificultan que las explotaciones agrarias puedan diversificar sus rentas con nuevas funciones y servicios asociados a entornos de calidad. En este sentido, se refuerza la necesidad de fomentar políticas inteligentes, orientadas a preservar e integrar las singularidades derivadas de valores paisajísticos de los territorios (Cortina, 2009), como bienes potenciales para impulsar modelos de desarrollo

alternativo, dentro de una nueva economía territorialista (Magnaghi, 2013). Como afirma Matarán (2013b), el paisaje es el elemento constitutivo de la representación espacial, que en ningún caso puede ser deslocalizado, y constituye un referente fundamental para hacer frente a las incertidumbres del proceso de la globalización económica. A lo que Paül y Tortn (2005:31) añaden que “la calidad de la ciudad no está solamente relacionada con la calidad de la franja urbana, sino también con los paisajes de la agricultura en la franja, particularmente si conservan importantes valores productivos, históricos y de biodiversidad”.

El retorno al territorio que se propugna a través de las diversas funciones territoriales y ambientales (Gómez Mendoza, 2001) que se encomienda a los espacios periurbanos supone necesariamente una renovada visión de la gestión del territorio, que requiere, como aseguran Paül et al., (2006), alejarse de parámetros de corte productivista y primar más lo cualitativo que lo cuantitativo. Resulta deseable la generalización de prácticas agroecológicas que reduzcan las externalidades ambientales negativas, la conservación y promoción de variedades locales para conservar la agrobiodiversidad de los sistemas agrarios, la comercialización a través de circuitos cortos que reduzcan la huella ecológica y propicien un comercio alimentario más justo y democrático. En definitiva, se necesita un modelo de producción y consumo que prime la sostenibilidad. Desde este enfoque, el tratamiento de los paisajes agrarios periurbanos debe hacerse no sólo desde el reconocimiento de los valores paisajísticos y de la pertinencia de su defensa y gestión, sino, además, a través de un entendimiento territorial y eminentemente cultural, con todo lo que eso implica políticamente y con lo que compromete, en concreto, al territorio, a la agricultura y a los agricultores. Esta reflexión, invita a buscar un nuevo lugar para la agricultura de pequeña y mediana escala dentro del modelo de ciudad y de áreas metropolitanas. La dimensión territorial y la valorización de la especificidad local deben orientar las políticas rurales, para impulsar una práctica agraria comprometida con una buena gestión del territorio y con el hecho de producir alimentos saludables y de calidad.

Todo lo expuesto explica que la multifuncionalidad de los paisajes agrarios periurbanos y las particularidades de los espacios que los acogen se revelen como una cuestión compleja y difícil de asumir por los instrumentos convencionales de planificación urbanística y territorial. Para Gallent y Shaw (2007) la planificación en muchas ocasiones ha fallado a la hora de hacer frente a esta cuestión desde una triple perspectiva: asegurando la calidad de los paisajes, interviniendo para mejorar el desarrollo local y respondiendo a las necesidades de la comunidad. Existen ciertos aspectos que explican estas deficiencias: falta involucrar a más agentes en el desarrollo del modelo urbano y territorial, faltan instrumentos específicos para la defensa de los espacios agrarios periurbanos y por último, como afirma Gómez Mendoza (2001), es necesario reconectar la ciudad y el campo como unidad funcional y territorial en el marco regional.

**Tabla 5.** Diferentes políticas orientadas a frenar la expansión urbana y proteger los espacios agrarios periurbanos.

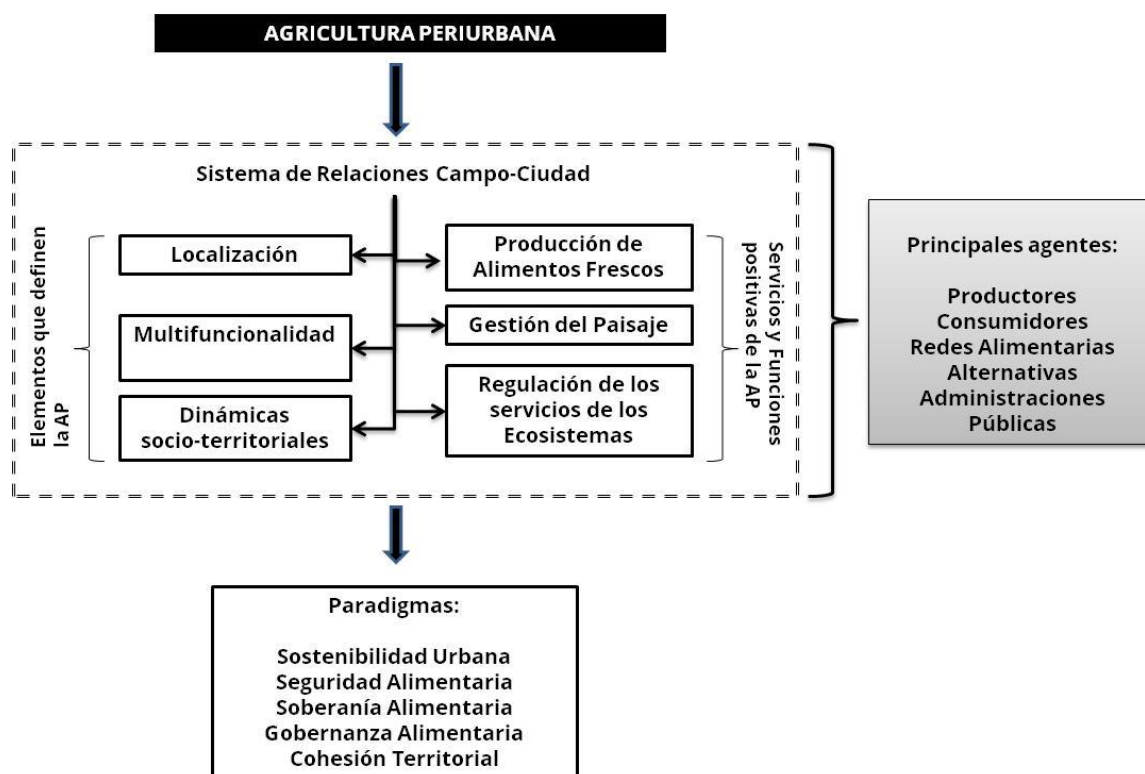
<b>POLITICAS PÚBLICAS PARA HACER FRENTE A LA EXPANSIÓN URBANA Y PARA PROTEGER LOS ESPACIOS AGRARIOS PERIURBANOS</b>
<b>Adquisición pública</b>
Propiedades públicas o compra de terrenos de especial valor agrario, paisajístico y ecológico
<b>Regulación</b>
Tasas y regulaciones de crecimiento urbano
Contratos Territoriales
Infraestructuras Verdes
Bancos de Tierra
<b>Incentivos</b>
Incentivos fiscales
Alquileres sociales de parcelas públicas
<b>Figuras de Protección</b>
Parques Agrarios con planes especiales o figuras de protección del suelo agrario
Red Natura 2000 y Espacios Naturales Protegidos
Planes Especiales, Planes de carácter metropolitano, Planes de Ordenación Territorial

Fuente: adaptado de Brangston et al. (2003: 271)

## **2.4 RECONSTRUCCIÓN DE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA DE LA AGRICULTURA PERIURBANA**

La agricultura periurbana, por todo lo que se ha venido diciendo, se está convirtiendo en un tema central en las investigaciones desde diversas disciplinas –planificación territorial y urbanismo, sociología, geografía, agronomía, etc.- por su contribución al desarrollo territorial. El concepto de agricultura periurbana tiene múltiples definiciones. Después de un análisis de la bibliografía se observan dos enfoques globales. El primero define a la agricultura periurbana por su dimensión espacial, y por las dinámicas socio-territoriales derivadas de la presión urbana descontrolada o por la proximidad a las ciudades; la segunda, pone el acento en su dimensión funcional dentro del sistema de relaciones campo-ciudad a través de su carácter multifuncional y por su rol dentro del sistema alimentario urbano.

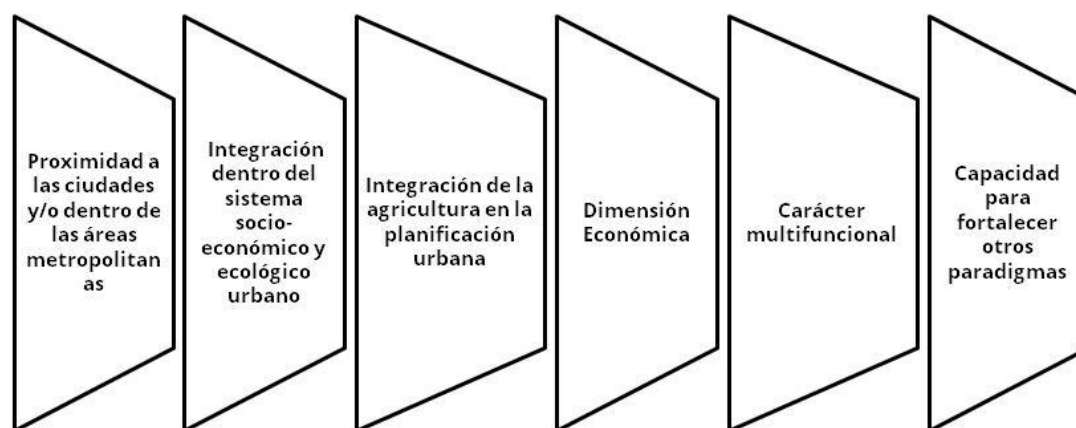




**Figura 18. Marco de relaciones entre el sistema agrario periurbano y la ciudad. Fuente: elaboración propia**

El marco anterior engloba todos los elementos que interesan al objeto de esta tesis, en la triple condición de la agricultura periurbana de producir alimentos y abastecer los mercados urbanos, de aportar beneficios sociales, paisajísticos y patrimoniales a los habitantes urbanos derivados de su carácter multifuncional, y de la capacidad de regulación de los servicios de los ecosistemas.

Más allá de la diversidad de funciones y formas que presenta, la agricultura periurbana puede, en síntesis, quedar definida por las siguientes características: su contigüidad o proximidad a los núcleos urbanos; estar integrada dentro del entramado económico y administrativo del sistema urbano, beneficiándose en teoría de sus servicios y políticas; estar afectada por la planificación urbana; por su dimensión económica y su carácter multifuncional, no exclusivos de la AP, pero especialmente significativos en este tipo de agricultura; y por su capacidad para fortalecer nuevos paradigmas relacionados con la alimentación, como la seguridad y la soberanía alimentarias.



**Figura 19. Elementos asociados a la definición de agricultura periurbana. Fuente: elaboración propia.**

La evolución del concepto hacia un renovado paradigma que pretende reconectar la ciudad con su campo, hacen de la agricultura periurbana y sus paisajes un recurso territorial favorable para mejorar el tejido económico local y fortalecer la economía circular, y para contribuir a la cohesión y sostenibilidad urbana. Se reivindica así misma, a través de sus paisajes, como anclaje de la identidad territorial y como memoria de los lugares.

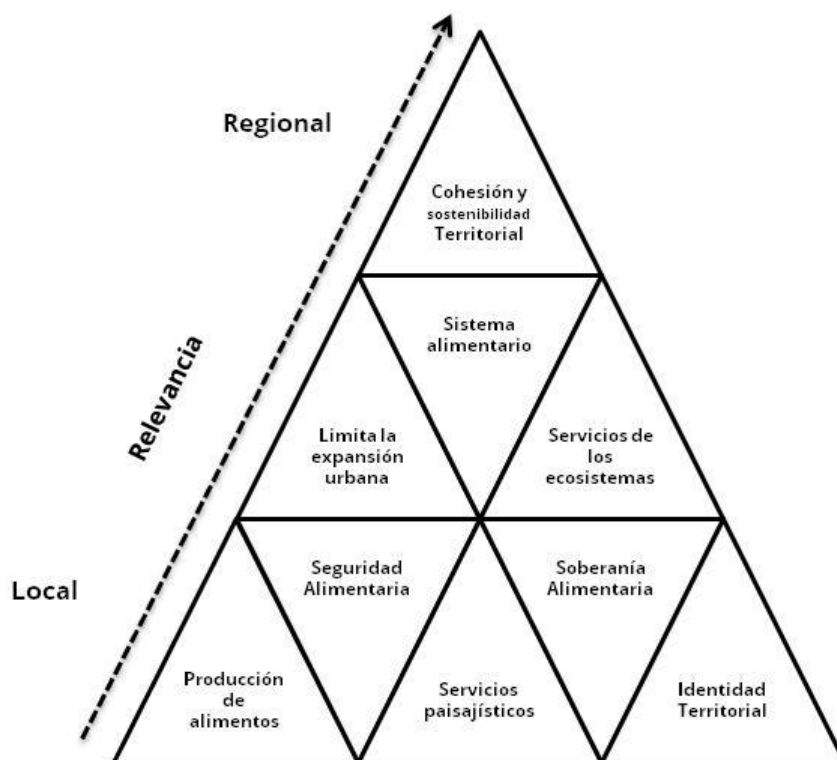
Desde la dimensión política, renace como práctica que hace frente a las devastaciones territoriales producidas por las formas más voraces y desconsideradas de la urbanización contemporánea, para poner límites a esos procesos. Desde su dimensión multifuncional, contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas en la escala local y regional mediante la conservación activa de los paisajes agrarios y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos.

Desde su dimensión alimentaria, debido a la proximidad al mercado urbano, y a través del apoyo de las redes agroalimentarias alternativas y las políticas de planificación alimentaria, relocaliza y fortalece los sistemas alimentarios locales, y recupera la confianza entre productores y consumidores, altamente deteriorada por el modelo de producción y consumo deslocalizado. Esto significa que la agricultura periurbana que produce alimentos frescos destinados al mercado local y que son disfrutados por los ciudadanos urbanos, se integra en el sistema socioeconómico y ecológico urbano. A pesar de que en un primer momento el debate sobre un renovado papel de la agricultura periurbana contemporánea se orientó a fortalecer su papel multifuncional, en estos momento empieza a tomar más fuerza su potencial para contribuir alimentar a los consumidores urbanos, incluso en los países desarrollados (Filippini, 2015).

El análisis de la literatura muestra como la agricultura periurbana está compuesta por diferentes estructuras de explotaciones, formas de comercialización y distintos modos de adaptarse a las nuevas demandas de la sociedad contemporánea. En este sentido, el desarrollo de los circuitos cortos de comercialización, el agroturismo, la agricultura ecológica e integrada y el cultivo de variedades locales son un ejemplo de adaptación innovadora de la

agricultura periurbana ante las nuevas demandas por parte de los ciudadanos (Lamine y Perrot, 2008).

Las áreas periurbanas, su agricultura y su paisaje están emergiendo como áreas estratégicas para el desarrollo territorial y para el impulso de la seguridad y soberanía alimentarias de los territorios. Su preservación exige medidas y políticas heterogéneas, innovadoras y creativas, con un importante componente de participación y consenso social. En este sentido, la planificación debe orientarse a fortalecer la multifuncionalidad de la actividad agraria para asegurar su viabilidad futura. Las áreas periurbanas necesitan un reconocimiento político específico, que permita superar la división entre urbano y rural y para fortalecer así las relaciones urbano-rurales (Zasada, 2011:646). Estos enfoques reclaman con urgencia un conocimiento más profundo por parte de las instituciones públicas sobre los espacios periurbanos y sobre qué tipo de agricultura resulta más adecuada en cada caso dentro de las áreas metropolitanas y en los bordes de las ciudades, considerando las renovadas oportunidades que tiene en la actualidad este tipo de agricultura.



**Figura 20. Elementos que definen la agricultura periurbana, y su relevancia en la escala local y regional.**  
Fuente: elaboración propia

## **CAPÍTULO 3.**

### **EL PARADIGMA DEL PROYECTO AGROURBANO: LA AGRICULTURA DEFENDIDA DESDE LA CIUDAD**

#### **3.1 INTRODUCCIÓN**

La población a lo largo del mundo está creciendo y se está convirtiendo predominantemente en urbana, lo que obliga a evaluar de nuevo cómo se conservan y se gestionan los espacios periurbanos y cómo son alimentados los habitantes urbanos (Ackerman, 2014). En Europa, alrededor del 75% de la población vive en áreas urbanas y el crecimiento de las ciudades europeas en los años recientes ha ocurrido principalmente sobre suelos que inicialmente eran agrarios (EEA, 2006). Según los datos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP, 2012), se estima que la pérdida de tierras de cultivo por la expansión urbana será de entre 1,6 hasta 3,3 millones de hectáreas por año entre 2000 y 2030. Los estudios sobre la situación española han cuantificado un aumento de la superficie artificial de un 29,5% entre 1987 y 2000, que se produjo con más intensidad en las áreas periurbanas de las grandes ciudades, en detrimento principalmente de áreas agrarias con suelos de alta calidad agrológica (OSE, 2006). En este contexto, la preservación de los espacios periurbanos es considerada como una cuestión crucial para asegurar la seguridad alimentaria<sup>7</sup> (Perrin, 2016), un tema que empieza a ser cada vez más relevante en los países del Norte debido a que muchas personas en ámbitos urbanos no tienen un buen acceso a los alimentos desde un punto de vista nutricional (Opitz et al., 2016), siendo por lo tanto la conservación de los mismos un prerrequisito para alcanzar un desarrollo territorial y económico más sostenible (Bernetti y Scozzafava, 2009).

A finales del siglo XX, en Europa ya era patente la fractura entre la agricultura periurbana, la alimentación y la ciudad, debido a cuatro factores que han tenido lugar de forma paralela en el contexto de la globalización económica. El primero de ellos está relacionado con el paradigma agro-industrial (Wiskerke, 2009; Lamine et al., 2012), que se caracteriza según Goszczyński (2016), por la creación del agrobusiness y por la especialización, industrialización y homogenización de la agricultura y la producción de alimentos. La industrialización y la globalización del sistema agroalimentario han incrementado la distancia entre el productor y el consumidor (Wiskerke, 2009), generalizándose el consumo en masa de la mano de las ofertas de los supermercados (Goszczyński 2016). Esto ha derivado en que los sistemas alimentarios estén controlados de forma remota por las multinacionales (Brunori y Orsini, 2010), lo que provoca que la alimentación haya perdido una conexión significativa con el lugar y la estacionalidad (Morgan y Sonnino, 2010), provocando una relación de anonimato entre aquellos que producen y quienes consumen (Philips, 2006). Para Goodman (2004), están siendo los impactos sociales, económicos y ambientales en la agricultura industrial el

---

<sup>7</sup> Lo contrario de la inseguridad alimentaria es la seguridad alimentaria. Por inseguridad alimentaria se entiende cuando los individuos o las familias tienen una disponibilidad incierta de una dieta nutritiva y segura o tienen una capacidad limitada o incierta de acceder a los alimentos de forma socialmente aceptable (Pothukuchi, 2004: 375).

detonante central para la generación de nuevas teorías y estrategias que surgen para avanzar hacia un nuevo entendimiento del desarrollo territorial.

La segunda cuestión que ha influido en la ruptura entre la agricultura, la alimentación y la ciudad, es el modelo de desarrollo metropolitano y la expansión urbana descontrolada<sup>8</sup>, que prioriza los usos urbanos sobre los agrarios y forestales. La actividad agraria ubicada en las regiones metropolitanas contemporáneas está en regresión como consecuencia de la expansión de un modelo de desarrollo territorial basado en la mercantilización muchas veces especulativa del suelo (transformando tierras agrarias en suelo urbanizable) y en la globalización de los mercados agroalimentarios, que prioriza el margen de beneficio del producto frente a la calidad, a su origen o a los sistemas de producción (Yacamán, 2015b). El fenómeno de la expansión urbana descontrolada es un tipo de urbanización que va en contra de los usos agrarios, provocando una marginalización de la agricultura frente a otras actividades económicas (Pascucci, 2007). Para Sonino (2014), este fenómeno ha cambiado profundamente la geografía de la seguridad alimentaria, debido al aumento de población urbana que tiene que ser alimentada y porque la agricultura debe operar bajo presiones causadas por el aumento de la urbanización, lo que ha degradado el suelo y consumido grandes extensiones de suelo fértil. En contextos urbanos la situación es más grave que en áreas rurales, pues como afirman Cavallo et al. (2014), prácticamente todos los ciudadanos dependen exclusivamente de la compra de alimentos, y las variaciones al alza en los precios de los mismos se traduce en un menor poder adquisitivo y en un incremento de la inseguridad alimentaria de una parte de la población que se encuentra en riesgo de exclusión social.

La tercera cuestión consiste en la dicotomía que diferencia y tipifica el territorio en urbano o rural, obviando las particularidades del espacio periurbano y las especificidades de su agricultura y sus paisajes. Este dualismo es un sesgo de la cultura occidental, que invisibiliza la diversidad de los territorios. Sobre esto, Masuda y Garvin (2008) sostienen que la interfase rural-urbana es un espacio particular, que requiere por lo tanto de políticas específicas. Sin embargo, Lardon et al., (2010) valoran que la franja urbana-rural puede tener más alternativas que sólo su consideración como interfase, pudiendo ser interpretada como espacios interconectados entre municipios limítrofes en un contexto regional. Este enfoque más abierto permite profundizar en las sinergias y complementariedades entre las ciudades, posibilitando el tratamiento de los espacios abiertos de las áreas metropolitanas desde una visión más sistémica.

El cuarto factor que ha influido en la fractura entre agricultura, alimentación y ciudad es la idea del desarrollo basado en el crecimiento urbano, en vez de en una estrategia más racional y resiliente a largo plazo (EEA, 2006). La corriente tradicional de la teoría del desarrollo en Europa plantea que la metrópoli es el mayor logro de la humanidad, siendo la urbanización y la industrialización la meta del progreso humano (Magnaghi, 2011). Sin embargo, este modelo está “provocando el fracaso de los mecanismos de organización social para atender las necesidades básicas humanas de los países industrializados occidentales, basados en la

---

<sup>8</sup> Según el EEA (2006), se habla de expansión urbana descontrolada cuando la tasa de cambio del uso del suelo de rústico a urbano es superior a la tasa de crecimiento demográfico de una zona durante un período determinado.

dinámica competitiva del mercado” (Pérez y Montiel, 2013:96). Es la ideología productivista del desarrollo la que ha condicionado también el sistema agroalimentario dominante generando graves impactos territoriales.

A estos cuatro procesos citados, de carácter más global, se suman las presiones específicas de los contextos espaciales, políticos y socioeconómicos a nivel local, que afectan la viabilidad de la agricultura periurbana. A esto hay que sumar el hecho de que la planificación urbana en la actualidad se sigue acompañando de herramientas de participación difusas, por lo que no están consiguiendo crear una vertebración entre el sector público, tercer sector y el sector económico (comunidad agraria, agentes profesionales, movimientos asociativos, redes agroalimentarias alternativas, cooperativas de productores, etc.), a favor de un modelo de producción y consumo más justo. Tampoco parece que haya voluntad de crear procesos de participación horizontal que incidan en un cambio en la política agroalimentaria actual, ya que muchos procesos de participación se relegan a la fase de consulta pública. Todo ello ha impedido que se desarrolle un modelo territorial holístico, que integre en las ciudades y la agricultura periurbana de acuerdo con las demandas del interés general. Esto tiene mucho que ver con el enfoque de la planificación tradicional, que busca mantener un cierto orden social en vez de desafiarlo y transformarlo, resultando ineficaz para resolver las dinámicas y tensiones territoriales actuales (Albrechts y Balducci, 2013). Este enfoque, no permite responder de forma innovadora a los retos a los que se enfrenta una sociedad cada vez más urbanizada y más urbana. Lo habitual sigue siendo que los gobiernos de las ciudades y las regiones adopten un enfoque empresarial de la planificación para asegurar un mejor posicionamiento (Albrecht, 2015). Esto ocurre porque se “fomentan formas de gobernanza neoliberal que buscan privilegiar la competitividad a través de la subordinación de la política social por la económica, y la promoción del nivel regional como el nivel más apropiado de intervenir” (Allmendinger y Hauhton, 2009:618) obviando que la gobernanza territorial en la escala más próxima al ciudadano, parece ser el elemento básico para conseguir un planeamiento más coherente y más sostenible a largo plazo.

### **3.2 EL OLVIDO DE LA PLANIFICACIÓN ALIMENTARIA EN CONTEXTOS URBANOS**

Resulta desconcertante que la planificación urbana contemporánea haya dejado al margen las políticas relacionadas con la planificación espacial del sistema alimentario, cuando éste tiene por objetivo mejorar la habitabilidad de los asentamientos y asegurar el bienestar humano (Pothukuchi y Kaufman, 2000). Tampoco ha tenido en cuenta “el papel estratégico de los espacios agrarios en la producción de alimentos” (Montasell y Callau, 2015:145), lo que a su vez evidencia que la alimentación sigue siendo la gran ausente en las reflexiones del modelo urbano (Brand y Bonnefoy, 2012; Kaufman, 2004). Se trata de un olvido que no está justificado para Morgan (2009) por los argumentos expresados por los planificadores urbanos que afirman que el sistema alimentario es esencialmente un tema rural que excede las competencias de la planificación urbana. Este autor enumera dos razones por las que este argumento no es una explicación convincente. En primer lugar, por el carácter multifuncional que tiene el sistema agroalimentario, que genera profundos efectos sobre otros sectores- que incluyen la salud, la justicia social, la energía, los usos del suelo, la economía etc.-, siendo todos estos sectores de interés para los planificadores urbanos. La segunda cuestión para

Morgan consiste en que la producción de alimentos no es exclusiva de zonas rurales, sino que también tiene lugar en los espacios periurbanos.

Para la Asociación Americana de Planificación (APA, 2008), la omisión del sistema alimentario por parte de la planificación urbana contemporánea resulta especialmente incomprensible porque el sistema agroalimentario está inherentemente afectado por las acciones derivadas de la planificación urbana: las áreas tradicionales de la planificación urbana incluyen los usos del suelo, el transporte, el desarrollo económico y la planificación ambiental, cuestiones que afectan a la capacidad de las personas para acceder a los alimentos. Por ejemplo, el planeamiento municipal define la superficie de los espacios agrarios periurbanos a proteger, cuestión que afecta directamente la producción de alimentos. El planeamiento también define los usos del suelo para la construcción de centrales de compra y distribución, lo que regula la ubicación y el número de estos centros logísticos de la alimentación. La ubicación de los supermercados y el pequeño comercio es otra cuestión que viene regulada por la planificación, y que afecta al acceso de la población a la alimentación. En definitiva, como declaran Marsden y Sonnino (2012:427), “el alimento tiene características espaciales inherentes, ya que su producción y consumo encarnan los elementos esenciales (e incontrolables) de procesos naturales y metabólicos que dependen de la cantidad de recursos disponibles”.

Otra de las razones que avalaría que la accesibilidad, la calidad y el abastecimiento de alimentos es una cuestión que compete a planificación urbana reside en el informe de las Naciones Unidas (2014), que afirma que en el año 2050 aproximadamente el 66% de la población mundial será urbana. En la actualidad, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades, por lo que la seguridad alimentaria ha pasado a tener una fuerte dimensión urbana (Sonnino, 2016). El fenómeno de creciente urbanización del planeta, junto con la preocupación en aumento por los problemas ambientales y el cambio climático, debería instar a que las aglomeraciones urbanas desarrollen nuevas políticas que hagan más eficiente el metabolismo urbano (Calatrava, 2014). Los cambios que produce la globalización sobre el sistema agroalimentario están acelerando las desigualdades preexistentes entre los países del Norte y del Sur, así como entre las personas de un mismo país (Allen y Wilson, 2008). La planificación alimentaria en contextos urbanos puede articular políticas que ayuden a acortar la distancia entre las zonas de producción y consumo para contribuir a la reducción de la huella ecológica del transporte de alimentos, fortalecer la función productiva de los espacios agrarios periurbanos y reducir la generación de residuos, fomentando una economía circular, generando un metabolismo urbano más eficiente a nivel cualitativo, ambiental y energético.

La relación entre agricultura y ciudad se vio interrumpida en el siglo XIX, a pesar de que siempre habían operado desde una lógica compartida y relativamente estable en los primeros ocho milenios de la civilización (Vidal, 2009). Para Vidal (2009), la agricultura y los asentamientos urbanos fueron los dos componentes que acompañaron al sedentarismo de las sociedades humanas y que estructuraron el espacio tradicional según una lógica funcional de aprovisionamiento alimentario a lo largo de la historia. Entramos en un nuevo periodo en el siglo XXI, después de un largo tiempo de desatención de las cuestiones alimentarias por parte de la ciudad, que pone de manifiesto el creciente interés que se recoge en la amplia bibliografía europea y norteamericana, sobre como estructurar de nuevo el aprovisionamiento alimentario urbano con productos de proximidad. En esta nueva etapa, las ciudades están

recuperado autonomía y visibilidad como actores políticos en todas las escalas, desde lo local a lo global (Romero, 2015), mejorando el lazo con las áreas productivas, tanto desde la perspectiva de la interacción funcional como de la cohabitación espacial (Dewaelheyns y Gulinck, 2008). Las ciudades a través de prácticas innovadoras están contribuyendo a la construcción de entornos metropolitanos más cohesionados, resilientes, sostenibles y autosuficientes (Pothukuchi, 2009). Las ciudades están demostrando ser los mejores laboratorios donde nuevas formas de gobierno tienen lugar, donde se ensayan nuevos modos de cooperación entre diferentes agentes, que van desde lo formal a lo informal y donde surgen nuevos actores políticos en relación con la alimentación sostenible y saludable (Paül y Mackencie, 2013; Moragues-Faus y Morgan, 2015).

Tras analizar varios estudios de caso en ciudades del Norte, Morgan y Sonnino (2010) demostraron que para que la política de planificación agroalimentaria en contextos urbanos tenga éxito se debe focalizar en dos dimensiones: la producción y el acceso a los alimentos, sin perder de vista un enfoque integral sobre la cadena agroalimentaria. Estos autores insisten en que desde el ámbito de la producción hay que incidir sobre un nuevo modelo de planificación para que la agricultura periurbana pueda asegurar un mejor abastecimiento alimentario en la ciudad. Desde el ámbito del consumo, se debe de promover el de productos frescos para todas las personas, en especial en los barrios menos favorecidos a través de los comedores escolares, para que el consumo de productos saludables, frescos y de temporada no sea sólo una cuestión de las elites. Para Montasell y Callau (2015) no es suficiente con la conservación de los espacios agrarios y el fomento de el consumo de proximidad, sino que se requieren estrategias simbióticas de reconexión entre el sistema agrourbano.

Algunas de estas cuestiones no son exclusivas de esta nueva etapa, pues cabe recordar las contribuciones en esa línea de la concepción y el movimiento urbanístico de la Ciudad Jardín (Garden City) de Ebenezer Howard (1850-1928). El movimiento de las ciudades jardín tenía como objetivo limitar el crecimiento urbano con cinturones verdes, parques y espacios agrarios para mejorar la calidad de vida en las ciudades de principios del siglo XX (Donofrio, 2007). Las propuestas de la Ciudad Jardín prestaron atención a muchos aspectos del sistema agroalimentario

-producción, distribución, transformación, consumo y reciclaje- como parte integral de la ciudad (Pothukuchi y Kaufman, 2000). La Ciudad Jardín proporcionó un plan físico para organizar la ciudad y el campo circundante, estableciendo una coevolución entre la comunidad y los recursos naturales (Clark, 2003). Si bien es cierto que la “idea de Ciudad-Jardín no llegó a imponerse como tal, influyó notablemente en el nuevo concepto urbanístico de la periferia de las ciudades y alertó sobre el problema del crecimiento desordenado de las mismas y del abandono urbanístico y humano del campo” (Montiel, 2015:122).

### **3.3 EL DESAFÍO DE LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL DEL SISTEMA ALIMENTARIO EN CONTEXTOS URBANOS**

Para mejorar la organización espacial de las ciudades y las regiones urbanas y su relación con la agricultura y la alimentación, Barker (2006) considera imprescindible que se adopte una cultura de planificación más “positiva”, que fomente planes capaces de explorar nuevas fórmulas para los espacios abiertos, con el objetivo de mejorar su calidad paisajística,



económica y ambiental. Pora eso que resulta necesario abordar la franja rural-urbana como un recurso territorial: mejorando la calidad y el acceso al paisaje, y reforzando la función y viabilidad económica (Barker, 2006) de la actividad agraria que allí se desarrolla. Este enfoque difiere del actual tratamiento que se le otorga desde la planificación clásica a los espacios abiertos como cinturones pensados para evitar la expansión urbana. El enfoque emergente de la planificación estratégica considera los valores históricos, culturales, ambientales y productivos como elementos imprescindibles para mejorar la cohesión, la sostenibilidad y la soberanía alimentaria del modelo metropolitano. En este sentido, se busca mejorar la eficiencia de los usos del suelo, no sólo para satisfacer el desarrollo económico, sino también generando beneficios sociales, ambientales, paisajísticos y de producción de alimentos para mejorar de esta forma la resiliencia y el metabolismo urbano.

Gallent y Shawn (2007) son de los pocos autores que ponen de relieve la naturaleza multifuncional de la franja urbana-rural y su uso como un elemento valioso asociado a la planificación estratégica. Para estos autores, la franja rural-urbana tiene un carácter distintivo en cuanto al uso del suelo, que no es similar ni a las áreas más urbanizadas ni a las áreas rurales. Abordan el tratamiento de la franja urbano-rural como un paisaje necesariamente funcional, que requiere de una gestión integrada, incorporando sus múltiples funciones y agentes. En esta misma línea, Vanier (2003) propone que su tratamiento debe concebirse como una “tercera área”, que no es ni rural ni urbana, y que necesita ser colectivamente planificada y gestionada debido a sus particularidades. Desde esta perspectiva, los espacios agrarios periurbanos ya no son considerados como una interfase entre el campo y la ciudad, sino como un lugar donde una nueva identidad se está reconfigurando en beneficio del bien común.

El enfoque de la multifuncionalidad según Gallent y Shawn (2007:622) es sinónimo de prácticas que evitan la compartimentación de los usos del suelo y que pretenden dar respuestas inclusivas e integradas para responder a la presión urbana. La multifuncionalidad también sugiere mejorar la eficiencia entre los servicios e intercambios que se dan entre el entorno urbano y el sistema agrario periurbano, asegurando que se consigan objetivos más holísticos desde el punto de vista social, económico y ambiental. Este enfoque tiene sus raíces en el paradigma de la multifuncionalidad de la agricultura, según el cual la diversidad de actividades se combinan para mejorar la propia viabilidad económica de la agricultura. No se trata tanto de focalizar las estrategias sólo sobre la gestión del uso del suelo, sino plantear un cambio de perspectiva “que reconozca y legitime la actividad agraria periurbana como abastecedora de alimentos de proximidad, y como actividad que incorpora identidad a los lugares, sostenibilidad a la gestión de los recursos naturales y culturales, y cohesión a las relaciones campo-ciudad” (Mata y Yacamán, 2015: 269).

Desde la planificación estratégica, sobre todo en las cuestiones que tienen que ver con la mejora de la cohesión de los sistemas urbanos, la multifuncionalidad se utiliza en complementariedad con otros paradigmas, como la gobernanza territorial, generando un enfoque más inclusivo, que busca articular diversas actividades, funciones y agentes en un mismo territorio. El marco de la planificación estratégica tiene por objeto crear nuevas

oportunidades para el desarrollo endógeno<sup>9</sup> al integrar las necesidades y aspiraciones de múltiples agentes, frente a la idea de la planificación como herramienta para la contención. En general, la planificación estratégica se define como “un proceso socio-espacial a través del cual se promueve una gobernanza multinivel para diseñar un proceso de planificación y desarrollar los contenidos y las estrategias con el objetivo de generar un cambio espacial” (Albercht, 2015: 2). Desde esta misma perspectiva, Healey (2004) define la planificación estratégica como el resultado de los esfuerzos colectivos para re-imaginar la ciudad, las regiones urbanas o territorios más amplios y para concretar los resultados en prioridades de inversión, de medidas de conservación, de diseño de infraestructuras estratégicas y en la elaboración de principios para la regulación del uso de la tierra.

Sin embargo, las primeras herramientas de planificación estratégica desarrolladas hasta la actualidad que quieren apoyar la actividad agraria y el desarrollo de sistemas alimentarios urbanos sostenibles son todavía muy recientes y muchas están aún en fase experimental. La figura de Parque Agrario es un ejemplo de herramienta que actúa como sujeto activo de la ordenación del territorio y persigue recuperar la funcionalidad de los espacios agrarios periurbanos para abastecer a la ciudad con productos frescos y locales. Sin embargo, en la actualidad muchos de estos espacios carecen de figuras de protección y gestión específicas, lo que los ha convertido en espacios residuales, amenazados por la ocupación de diversos usos que expulsa la ciudad y fragmentados por el paso de infraestructuras de comunicación. En estos espacios entran en conflicto la actividad agraria con un conjunto creciente de influencias urbanas (usos residenciales, industriales, etc.). Esta evolución ha favorecido el abandono de la actividad agraria y ha provocado la desarticulación territorial dificultando la viabilidad de la agricultura periurbana. La situación se ve agravada por el hecho de que la poca actividad agraria profesional que tiene lugar en estos espacios, por lo general tiene la producción alimentaria desconectada del sistema agroalimentario urbano más próximo. Un ejemplo de ello son las múltiples explotaciones agrarias que cultivan sus productos para ser vendidos en mercados lejanos, mientras los mercados locales se abastecen con productos que viajan largas distancias desde otros territorios. Esto ha generado una desconexión en el imaginario colectivo entre el territorio cultivado y los alimentos que se consumen, entre el mundo rural periurbano y la ciudad, entre los productores y los consumidores.

Frente a este escenario, la incorporación de la agricultura periurbana en el desarrollo territorial significa reconocer su complejidad desde una perspectiva territorial integrada (Lamine et al., 2012), considerando el análisis del sistema agroalimentario, del sistema productivo, de su carácter multifuncional y la diversidad de agentes que lo representan. En este sentido, para reorientar el papel de los espacios agrarios periurbanos en relación a la ciudad es necesario introducir también la política agrícola en las políticas sectoriales. El objetivo es conseguir una relación recíproca entre el campo y la ciudad. Desde esta perspectiva surge el paradigma del proyecto agrourbano, definido como el conjunto de iniciativas en el que diversos agentes integran de forma conjunta la dimensión espacial del alimento en la ciudad (Marraccini et al., 2013). Esto requiere que los planificadores tejan

---

<sup>9</sup> En enfoque del desarrollo endógeno está asociado con los intentos de promover un desarrollo autosostenible y libre de la dependencia de las instituciones financieras internacionales, agencias reguladoras y corporaciones transnacional (Bowler, 1999).

alianzas no sólo con el gobierno local y regional, sino también con la sociedad civil en general y, muy especialmente, con la comunidad agraria. Se necesita por ello un cambio de paradigma tanto en el plano de la planificación como en la formulación de políticas para asegurar un mejor acceso al alimento, avanzar en la inclusión y la innovación, mejorar la gestión ambiental, fortaleciendo los vínculos urbano-rurales (Cavallo et al., 2014), asegurando el acceso a alimentos frescos y saludables a todos los estratos sociales y procurando que durante el desarrollo del proyecto se atienda a las particularidades de cada lugar.

Para ello el proyecto agrourbano desde ser capaz de integrar de forma transversal los siguientes objetivos:

1. Garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria
2. Mejorar la viabilidad de la agricultura periurbana
3. Vertebrar los diferentes eslabones de la cadena agroalimentaria
4. Preservar el suelo agrario
5. Conectar la agricultura local con el consumo local

### **3.4 HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DEL LUGAR PARA LA DEFENSA DE LA AGRICULTURA EN LA CIUDAD**

Cada vez es más evidente en el contexto europeo el renovado interés de la planificación estratégica por revalorizar las cualidades de las regiones urbanas, incorporando la activación de la agricultura y sus paisajes en la planificación urbana. Se trata de un enfoque que busca fortalecer el desarrollo endógeno potenciando los recursos y los agentes locales del territorio, y convirtiendo los recursos locales, como las prácticas agrarias tradicionales, las variedades locales y la cultura campesina, en recursos económicos desde un enfoque de sustentabilidad. Se trata de una “planificación que aborda el territorio desde una perspectiva integrada y sistémica, sobre la base de la cooperación horizontal entre políticas sectoriales, y la coordinación vertical de las administraciones locales y regionales, junto con una estrecha colaboración entre agentes públicos y privados, y de estos con la ciudadanía” (Mata y Yacamán, 2015: 269). Dado que existe una enorme complejidad a la hora de concretar las estrategias en políticas y programas, la planificación estratégica se basa en movilizar a los agentes sociales para conseguir desarrollar un “poder colectivo” (Healey 2004) lo suficientemente sólido en el tiempo como para recomponer una relación duradera con la política del lugar.

El concepto de la “política del lugar” empieza a estar cada vez más presente en la literatura académica del siglo XXI. La política del lugar ha sido definida de forma diferente desde el campo de la geografía y de la planificación, pero siempre con referencias a la importancia de definir y poner en valor la identidad del lugar (Masuda y Garvin, 2008). Yung et al. (2003) consideran que la política del lugar tiene que ver con entender las relaciones particulares de las personas con un territorio en concreto, y con su cultura, al igual que con la naturaleza política del significado de lugar. Para Krugger y Jakes (2003) el “lugar” debe de ser entendido como un proceso, en vez de algo estático y separado de las personas, ya que son las personas las que crean los lugares a través de sus experiencias cotidianas. Dirlik (2005)

señala que para conseguir la conciencia del lugar es esencial el reconocimiento de la diversidad de los lugares (y no restringida a los lugares urbanos vs rurales), lo que requiere soluciones a la medida de cada territorio, para enfocar mejor los problemas, al contrario de lo que es habitual en planes globales. En definitiva, son reflexiones de gran valor que están siendo utilizadas para incorporar la conciencia del lugar en los análisis de la planificación con el objetivo de mejorar la gestión y el gobierno del territorio.

Alberto Magnaghi, profesor de planificación territorial de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Florencia, es uno de los referentes del pensamiento territorialista crítico de Italia. Sus postulados introducen un enfoque alternativo para la configuración de las áreas metropolitanas contemporáneas desde la perspectiva del desarrollo local autosostenible basado en la particularidad de los lugares y en la cultura de autogobierno de las sociedades locales. Magnaghi (2011) define el territorio desde su etimología latina- que se compone de dos palabras: *terra*, que significa tierra, y *torrium*, que significa pertenecer (Palacio, 2012). El protagonismo está en manos de la ciudadanía que, para Magnaghi, tiene capacidad suficiente para autoorganizar el territorio sobre la base a sus propios valores y para iniciar procesos de recuperación de la “conciencia del lugar”. Para este autor,

“el enfoque territorialista interpreta la degradación ambiental ( y la insostenibilidad del modelo de desarrollo que la produce) como una consecuencia del proceso de sistemático de desterritorialización y de destrucción de las relaciones sinérgicas entre el ambiente físico, construido y antrópico que caracteriza el modelo de ocupación contemporánea; este enfoque busca, por tanto, la solución al problema de la sostenibilidad en la promoción de las acciones territorializantes que reconstruyan, de manera innovadora, estas relaciones. “ (Magnaghi, 2011: 94)

De acuerdo a Magnaghi (2011), el renacimiento del territorio viene acompañado por la valorización de la identidad de los lugares y el fortalecimiento del sentido del lugar. Para el autor, la planificación debe considerar de forma sinérgica diferentes acepciones de sostenibilidad, referidas al patrimonio ambiental, territorial y antrópico. Desde esta perspectiva, Magnaghi define la sostenibilidad territorial como “la capacidad de un modelo de poblamiento para favorecer y desarrollar la reterritorialización a través de sus reglas productivas y reproductivas” (Magnaghi, 2011: 104). La reterritorialización implica la implementación de reglas de ocupación y uso del suelo y de producción que generen nuevos equilibrios, aplicando principios de ecodesarrollo, soberanía alimentaria y solidaridad regional. En relación con la recuperación de relaciones entre la agricultura y la ciudad, Magnaghi incide en la necesidad de establecer un estándar específico agrícola para la ciudad, tal y como ocurría con los espacios tradicionales alrededor de los núcleos urbanos tradicionales, con una primera franja de huertos y jardines para la alimentación directa de la ciudad, y una segunda franja más amplia para el cierre de los ciclos del agua, de la energía, de la salud, etc. (Magnaghi, 2013).

Desde un enfoque similar, el colectivo francés de enseñanza e investigación CERAPT<sup>10</sup> propone el desarrollo de proyectos agrourbanos en los cuales se tengan en consideración las limitaciones y las expectativas de la comunidad agraria periurbana, atendiendo de forma paralela la demanda legítima de los ciudadanos por habitar en entornos con mejor calidad de vida. Vidal y Vilan (2008), dos integrantes de este colectivo, reclaman una nueva figura profesional, el agrourbanista, para abordar desde este modo renovado de entendimiento, la forma en la que los nuevos espacios urbanos y el mundo agrícola se reencuentren, superando la ignorancia en los dos sentidos que ha tenido lugar durante décadas. Desde esta nueva lógica, “la ciudad en sinergia con el mundo rural genera beneficios recíprocos” (Vidal y Vidan, 2008:1). Ante el fenómeno global de desterritorialización, su investigación propone abordar el proyecto agrourbano desde escalas intermedias y bajo una lógica del bien común. Para evitar la desestabilización de las franjas agrarias periurbanas causada por la subdivisión excesiva del parcelario, estos autores proponen estrategias desde el enfoque del paisaje, para conseguir un intercambio equilibrado entre el deseo urbano de entornos saludables y las exigencias del suelo para desarrollar la actividad agraria. Para Vidal (2009), reconstruir las franjas urbanas con la imagen del pasado es pensar en un proyecto territorial irreal, nostálgico, a nivel económico (las explotaciones se van adaptando al suelo y al clima), demográfico (el tipo de agricultores y el tamaño de las explotaciones agrarias no son las mismas) o simplemente por cuestiones agronómicas.

En esta misma línea conceptual, las investigaciones de Monique Poulot (2008, 2011, 2014a), de la Universidad Paris Nanterre la Défense, invitan a repensar la integración de la agricultura en el desarrollo urbano para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Su trabajo pone de manifiesto que solamente con la zonificación de los espacios agrarios para asegurar su protección no es suficiente, sino que es necesario repensar cómo articular mejor el sistema de espacios abiertos y, en especial, los dedicados a la agricultura. Poulot (2011) remarca que la instrumentalización de la agricultura para evitar la expansión urbana sólo consigue el desánimo de los agricultores, puesto que se requieren nuevas estrategias que aseguren su viabilidad. En este sentido, para Poulot (2011), la conversión de la agricultura a la multifuncionalidad es una de las claves para otorgar una nueva legitimidad y abrir el camino para que surjan múltiples interacciones y sinergias que favorezcan la cohabitación entre la ciudad y la agricultura. A través del análisis de varios programas agrourbanos en la región metropolitana de Ile-de-France, observa cómo la actividad multifuncional de la agricultura permite que ésta, además de ser percibida como actividad económica, se configure como el armazón necesario para crear paisajes de calidad y para servir de soporte a las identidades territoriales (Poulot, 2008). Se observa a través de sus investigaciones (Poulot, 2014b) un cambio en la relación entre la agricultura y la sociedad durante el siglo XXI, como lo demuestran diferentes procesos que empiezan a tener lugar en muchos proyectos agrourbanos, en los que se potencia las Community Supported Agriculture (CSA), los circuitos cortos de comercialización y las buenas prácticas agroecológicas, etc.

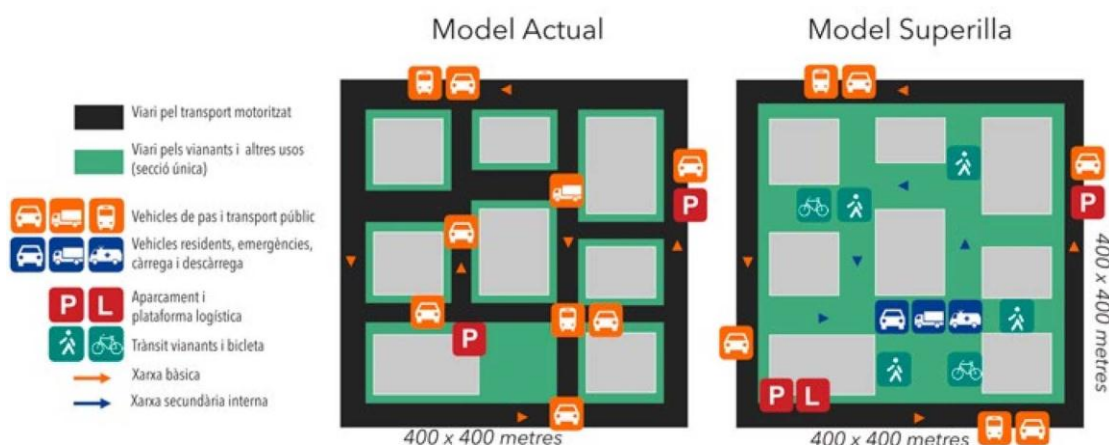
---

<sup>10</sup> CERAPT. Colectivo de enseñanza e investigación en agrourbanismo y el proyecto de territorio. ateliers communs associant des élèves et enseignants d’une école d’agronomie (Agroparistech), d’une école d’architecture (ENSA de Versailles) et de l’école du paysage de Versailles (ENSP). (<http://agriurbanisme.fr>).

En España, el grupo de investigación “Paisaje y Territorio en España y América Latina” de la Universidad Autónoma de Madrid promueve el pensamiento crítico del modelo territorial contemporáneo y establece una serie de principios de acción para recuperar el vínculo agricultura-ciudad. Mata y Yacamán, dos miembros de este grupo de investigación, proponen el desarrollo de herramientas que promueven la concertación entre diversos agentes, con una fuerte implicación de los poderes públicos locales y orientadas a la protección y gestión de los valores identitarios del territorio al servicio del bien común (Mata y Yacamán, 2016: 801). Desde el análisis de la figura de los parques agrarios, Mata y Yacamán (2015) señalan formas sobre cómo abordar racionalmente los fenómenos de metropolización que presionan a los espacios agrarios periurbanos, las vías para garantizar su preservación y, a la vez, cómo vincular las políticas territoriales con la alimentación, la agricultura y los agricultores, y la multifuncionalidad de los agroecosistemas. Argumentan que para que estos espacios alberguen una agricultura viva y ofrezcan paisajes valiosos es necesario recomponer los vínculos entre campo y ciudad, otorgando también un valor estratégico a la alimentación como acto cultural que reconoce la identidad y calidad de la producción de un lugar próximo y con historia (Mata y Yacamán, 2015; Yacamán y Mata, 2014). En este sentido, han desarrollado una investigación sobre la patrimonialización de los paisajes de la agricultura, sustentado en la participación pública y en la activación de los elementos identitarios. Se vincula la producción hortícola con la narrativa histórica y cultural del lugar en el que fueron cultivados, para transferir a los productos un valor añadido que, sobre todo para el caso de los productos frescos, los diferencia de los producidos en masa y a distancia (Mata y Yacamán, 2016). Se trata de hacer accesible la comprensión del relato histórico y paisajístico para fortalecer el vínculo entre campo y ciudad, producción y consumo. Para los autores, los procesos de activación patrimonial de la agricultura basados en metodologías participativas ayudan a recomponer el vínculo entre producción, alimentación y lugar, y sirven para revalorizar el papel de los paisajes de la agricultura periurbana como recurso para recuperar el sentido de pertenencia al propio lugar.

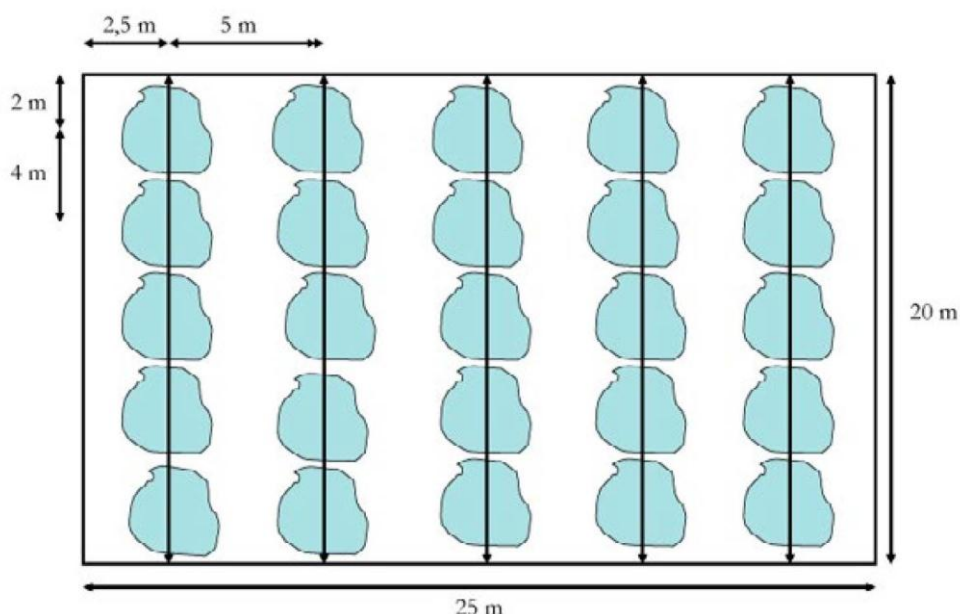
Josep Montasell y Sonia Callau, dos miembros de la Fundación Agroterritori, han profundizado también en el significado y alcance del concepto de “sistema agrourbano”, a partir del cual se formula una propuesta teórica de planificación alimentaria de la ciudad. El modelo que proponen “añade la reestructuración del espacio urbano según la idea de la “supermanzanas” (unidades urbanas), la reestructuración de los espacios agrarios periurbanos (células alimentarias) y de los flujos entre ambos mediante nodos alimentarios (Montasell y Callau, 2015:149). La implementación de este modelo pretende optimizar la sostenibilidad del modelo urbano y la resiliencia de los sistemas alimentarios.

La supermanzana es la pieza territorial urbana a partir del cual se calcula la dotación de suelo que se requiere para abastecer de alimentos a la población residente. Es decir, por cada área urbana debe haber un mínimo de suelo agrícola para mejorar la autosuficiencia alimentaria. La supermanzana se “configura a partir de una red perimetral de 400 m x 400m (y una superficie total de 16 ha) que concentra el tráfico motorizado en su perímetro exterior, liberando el espacio inferior a favor del espacio público” (ver figura 21) (2015:149). La propuesta en supermanzanas según estos autores permite facilitar el acceso de los ciudadanos a diferentes servicios de cercanía.



**Figura 21.** La supermanzana de 400 x 400 metros (16 ha) acoge diversas manzanas sin restricciones de tráfico motorizado (imagen de la izquierda), y propuesta de supermanzana con restricción de tráfico motorizado en su interior. Fuente: Montasell y Callau (20115: 150).

La célula alimentaria es la pieza territorial agrícola que permite el establecimiento de la agricultura profesional en la ciudad. La superficie de suelo agrario está determinada por la supermanzana. Lo relevante de esta propuesta es que se establece la necesidad de una superficie determinada para asegurar el autoabastecimiento alimentario y reducir la huella ecológica derivada de los *food miles*. Esta propuesta va más allá de proteger el suelo, porque además señala una superficie determinada, lo que en último término sirve para regular el crecimiento urbano. Para calcular la dimensión de la célula alimentaria se utilizan los datos de densidad de población de la supermanzana, el consumo promedio anual de frutas y hortalizas (kg/célula urbana) y producción de frutas y hortalizas (kg/m<sup>2</sup>) del espacio agrario.



**Figura 22.** Propuesta de distribución de una parcela estándar de la célula alimentaria. Fuente: Montasell y Callau (20115: 153).

Los nodos alimentarios son los puntos estratégicos que disponen de mejor oportunidad en las supermanzanas para la distribución de alimentos. Se seleccionan de tal manera que se pueda

minimizar la distancia entre las células de producción y la supermanzana, y para reducir el tiempo de carga y descarga, y se deben seleccionar para facilitar la accesibilidad de los ciudadanos a los puntos de venta. En definitiva, es una novedosa propuesta que incorpora el vector de la alimentación en la planificación urbana.

Este modelo agrourbano no siempre es factible en todas las ciudades. Por ejemplo, según los cálculos de los expertos franceses *duALIne*, las necesidades alimentarias de un francés están en torno a una media de 0,18 hectáreas de cultivos y 0,12 hectáreas de pastos permanentes (Esnouf et al., 2012). Si extrapolamos estos datos (aunque la dieta española no es la misma) serían necesarias aproximadamente 949.662 hectáreas de tierra agrícola para alimentar a 3,165 millones de personas que viven en la ciudad Madrid. Estos datos demuestran la necesidad de cooperación con otros lugares para asegurar la autosuficiencia alimentaria, dado que la ciudad de Madrid tiene muy poca superficie agraria como consecuencia de su propia expansión y muy poca actividad agraria profesional. Sin embargo, la Comunidad de Madrid tiene mucha superficie agraria aún disponible para mejorar el autoabastecimiento alimentario de los municipios que la componen.

### **3.5 EL NUEVO MARCO DE LA GEOGRAFÍA DE LA ALIMENTACIÓN URBANA**

La geografía y las disciplinas afines están asumiendo el desafío de reflexionar y construir un renovado marco que permita incorporar la dimensión espacial de la alimentación en la planificación urbana para hacer más eficiente el metabolismo urbano ante los evidentes desajustes ambientales, sociales, económicos del sistema agroalimentario globalizado. Desde esta realidad, la geografía, que tiene una larga tradición en abordar los intereses sociales, políticos y la desigualdad económica, puede ofrecer valiosas aportaciones sobre cómo mejorar los enfoques teóricos en torno a la alimentación, la justicia y la democracia alimentaria en la ciudad (Heynen et al., 2012).

En línea con los actuales debates sociales y políticos, está surgiendo una nueva escuela de pensamiento de la geografía de los alimentos en contextos urbanos, fundada en el estudio de las renovadas formas de cooperación entre productores y consumidores desde las redes alimentarias y las políticas públicas y en oposición a la globalización de los alimentos y la concentración de poder de las grandes cadenas de supermercados (Renting et al., 2012; Blay-Palmer y Sonnino, 2015). Es una nueva corriente que incorpora otros valores que nos son exclusivamente los económicos (Wiskerke, 2009), y que presenta alternativas al modelo del sistema agroalimentario industrial que tiende a reducir todos los aspectos de la vida a mercancías y a objetos comercializables (Lacy 2000:20). Representa un modelo alternativo de gestionar los asuntos alimentarios, que prioriza una forma de producción y consumo ambientalmente sostenible, económicamente viable y socialmente justa (Allen et al., 2003; Cleveland, 2014). Con el objetivo de servir de vehículo para el cambio, este marco conceptual se nutre con otros paradigmas como la seguridad<sup>11</sup> y la soberanía alimentaria, la

---

<sup>11</sup> La seguridad alimentaria se define como la capacidad para asegurar que todas las personas en todo momento tengan acceso tanto físico como económico a cubrir las necesidades básicas del alimento (FAO, 1983).



agroecología<sup>12</sup> y la economía social y solidaria. Defiende la reconexión entre la producción y el consumo, el campo y la ciudad mediante la puesta en marcha de nuevas estructuras de participación ciudadana en la agenda política de la alimentación (Blay-Palmer, 2009; Yacamán, 2015b, 2017).

La nueva escuela de pensamiento de la geografía de los alimentos urbana otorga a la agricultura periurbana, a los sistemas alimentarios alternativos y a las redes agroalimentarias un protagonismo destacado. Específicamente aborda el estudio de la eficiencia de los recursos utilizados para la producción y el consumo de alimentos, incorpora en su análisis la distancia que recorren los alimentos desde la producción al consumo (*food miles*), analiza los impactos sociales y ecológicos de las políticas agroalimentarias, considera los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria, y profundiza en las formas de innovación social en torno al alimento, entre otros asuntos (Allen y Kovach, 2000; Duram y Oberholtzer, 2010; Morga, 2014).

Es un nuevo campo de investigación y de acción que plantea la necesidad de articulación de políticas agroalimentarias en las escalas más próximas al ciudadano. Aborda el tratamiento del alimento desde una perspectiva ética, al considerar el alimento un derecho universal. Recoloca el alimento en función de las necesidades humanas y no en función de las demandas del mercado globalizado. Defiende la alimentación como una cuestión central en cualquier sociedad humana debido a su necesidad biológica sobre la misma y porque desempeña un papel fundamental en su vida social y cultural (Bernard et al., 2012). Analiza y formula estrategias de cooperación entre diferentes actores, desde lo formal hasta lo informal, y entre los diferentes niveles de gobierno. En el mundo anglosajón, todas estas ideas se abordan y se aplican desde el *Urban Food Planning* (Morgan, 2009; Sonnino, 2014; 2016; Morgan y Sonnino, 2010; Pothukuchi, 2009), desde el *Nourising Urbanism* (Knight y Riggs, 2010), desde el *Agriurbanisme* en Francia (Fleury y Vidal, 2007; Vidal y Vilan, 2008; Poulot, 2014a; Pasini et al., 2012) y desde el proyecto agrourbano en España (Montasell y Callau, 2015; Yacamán 2017).

Al revisar la literatura existente se observan tres grandes enfoques sobre cómo plantear la planificación alimentaria en contextos urbanos: el primero centra su atención en la producción y está intimamente ligado con las estrategias para proteger la agricultura periurbana, sus reflexiones se apoyan fundamentalmente en el paradigma de la soberanía alimentaria; se concreta en formulas que apoyan la viabilidad económica de productores de pequeña y mediana escala, y busca soluciones para mejorar y democratizar el acceso de los productores a los recursos (suelo, agua, semillas). El segundo enfoque se centra en el consumo y está ligado a las nuevas redes agroalimentarias locales; sus estrategias, en la mayoría de los casos, giran en torno al fortalecimiento de los circuitos cortos de comercialización y guarda una estrecha relación con el paradigma de la seguridad alimentaria y con las demandas en torno a una alimentación saludable, agroecológica y de cercanía. Estas dos formas de abordar la planificación alimentaria –desde la producción y el consumo– en contextos urbanos se focalizan por lo tanto en los dos extremos de la cadena agroalimentaria. El tercer enfoque

---

<sup>12</sup> La agroecología ha sido definida como el conjunto de prácticas agrarias y un movimiento social que trabaja por la sostenibilidad de los sistemas alimentarios (Wezelet al., 2009).

trabaja desde una perspectiva más integral sobre el tratamiento de la alimentación en la ciudad y se enmarca dentro de la conceptualización del proyecto agrourbano; aborda el carácter multifuncional de la agricultura y la alimentación desde el paradigma del desarrollo territorial sostenible; la alimentación se aborda como un tema transversal en las políticas sectoriales y en el proyecto de ciudad.

El marco conceptual de la nueva geografía de la alimentación urbana que aquí se propone (ver figura 23) está sustentado en tres pilares que se consideran necesarios para territorializar y democratizar el acceso a los alimentos, relocalizar los sistemas alimentarios y proteger el suelo agrario para garantizar la viabilidad de la agricultura profesional local. Estos tres pilares son los siguientes: las figuras territoriales agro-urbanas, las estructuras de gobernanza territorial y las estrategias en torno a los sistemas alimentarios alternativos (locales, sostenibles, comunitarios). Cuando estos tres componentes se trabajan de forma conjunta desde la acción política se logra incidir en un modelo alternativo de producción y consumo. Las medidas y acciones que surgen en esa línea pretenden mejorar aspectos como la puesta en valor de la identidad local y las prácticas culturales tradicionales, la reconexión entre la producción y el consumo a través de los circuitos cortos de comercialización, la “recampesinización” y el fortalecimiento de la agricultura de pequeña escala y mejorar la resiliencia urbana (Guzmán y Martínez-Alier 2006; Jarosz, 2008, Marsden y Sonnino 2012, Heynen et al., 2012, Yacamán, 2015b, 2015c).

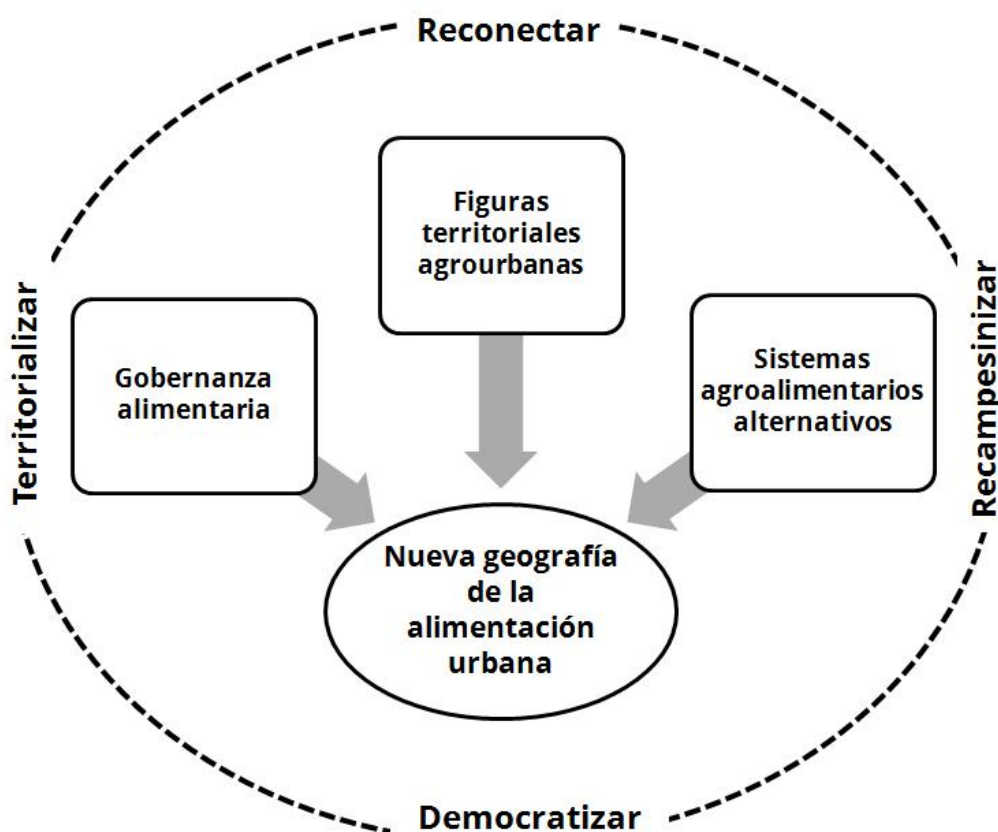


Figura 23. La nueva geografía de la alimentación urbana se desarrolla en torno a tres pilares: gobernanza alimentaria, figuras territoriales agrourbanas y sistemas alimentarios alternativos. Fuente. Elaboración propia

A continuación, se describen los tres pilares que sustentan el marco de la nueva geografía de la alimentación urbana:

### **1. Figuras territoriales agrourbanas**

Lyson (2004) identifica que la separación geográfica entre el lugar de producción y el lugar de consumo es la principal causa de alienación entre productores y consumidores. El resultado del alejamiento espacial afecta también al “conocimiento sobre cómo y quién produce, procesa y transporta, factores esenciales que afectan la viabilidad y empoderamiento de las comunidades” (Lacy, 2000:3). Uno de los grandes problemas identificados en este sentido son las pautas de consumo de la sociedad urbana, que por lo general es ajena a consumir los alimentos dentro de su época de temporada y sin conciencia del origen de la producción, lo que la convierte en consumidora pasiva, al separarse del contexto territorial de los alimentos. Sánchez (2009:186) enfatiza en que “la poderosa intermediación de las multinacionales globales, tanto fabricantes como distribuidoras, termina por descontextualizar los alimentos y aleja al comprador de toda referencia de sus raíces geográficas o sociales”. Para diversos autores, la solución a este problema empieza por recuperar la agricultura de proximidad (Brand y Bonnefoy, 2011; Heynen, 2012) y por elaborar estrategias que fortalezcan formas locales de organización social e interacción comunitaria como base para empoderar a las comunidades en torno al alimento (Lacy, 2000:5).

Para Allen y Kovach (2000), al minimizar la distancia, los productores se ven obligados a ser más transparentes en oposición a la agricultura deslocalizada. La actividad agraria periurbana de pequeña escala se ve forzada a generar estrategias para adaptarse mejor a las nuevas demandas del mercado urbano, y recurre a aumentar el valor añadido, producir bajo buenas prácticas agrarias y comercializar a través de circuitos cortos. El reconocimiento del carácter multifuncional de la agricultura y su uso como recurso para el desarrollo local (Duvernoy et al., 2005) contribuye también a la multiplicación de experiencias locales en torno a la puesta en valor de los variedades locales y los saberes heredados.

Pero la falta de una estrategia territorial que tenga en consideración la defensa y gestión de la superficie agraria puede terminar por dinamitar cualquier iniciativa que pretenda recuperar las relaciones funcionales entre el espacio agrario periurbano y la ciudad. Por ello, resulta necesario hacer frente a las presiones sobre las agriculturas de la “franja rural-urbana” yendo más de las técnicas ortodoxas de protección mediante *zonning*, a través de la incorporación de nuevas figuras territoriales agrourbanas más flexibles, para que se pueden adaptar y “atender a las necesidades particulares del funcionamiento de la actividad agraria, promoviendo una gestión proactiva y participativa para que los terrenos protegidos constituyan realmente la base de una agricultura viva en un paisaje periurbano de calidad” (Mata y Yacamán, 2016:267).

Las figuras territoriales agrourbanas se definen como aquellas herramientas de la planificación que consideran a los espacios agrarios periurbanos como elementos estratégicos para mejorar la seguridad y la soberanía alimentaria, y abordan el tratamiento de la superficie agraria como un sostén necesario para el desarrollo de políticas de planificación alimentaria en la ciudad. Una de los principales objetivos de estas herramientas es hacer frente a las presiones derivadas de la proximidad urbana, ordenar los usos del espacio agrario para evitar

la competencia de otros usos no agrarios con la agricultura profesional (huertos de ocio, granjas escuela, centros ecuestres, etc.). También tiene por objeto integrar la agricultura periurbana dentro del sistema agroalimentario urbano por su dimensión productiva. Algunos ejemplos son los Parques Agrarios y los Bancos de Tierras. El Parque Agrario se define como una figura que delimita el espacio agrario periurbano, lo protege, lo ordena y lo gestiona, para poner en valor la agricultura multifuncional, asegurando la producción de alimentos frescos y locales y entre cuyos fines se encuentra evitar la pérdida de suelo agrario como consecuencia de la expansión urbana (Yacamán y Zazo, 2015). El Banco de Tierra consiste en una iniciativa pública y/o privada de gestión de la tierra agrícola, cuyo objeto es poner a disposición de personas o entidades interesadas tierras para el desarrollo de proyectos agropecuarios bajo diferentes fórmulas (cesión, alquiler, etc.), y entre cuyos fines se encuentra corregir las dificultades de acceso a la tierra (Melgosa, 2015). Aunque los Parques Agrarios y los Bancos de Tierra adoptan fórmulas diferentes, comparten el mismo objetivo de incidir en la viabilidad de la agricultura, eslabón necesario para relocalizar el sistema agroalimentario.

Uno de los retos que tienen estas figuras territoriales es lograr a través de sus estrategias de planificación agroalimentaria, que no sólo se relocalice y reconecte (productores con consumidores) la producción local, sino también que sea posible resituar la agricultura dentro de una nueva ética, mediante una redefinición de los valores de calidad de los alimentos. Porque no basta con conectar el campo con la ciudad a través del alimento; es necesario como afirman Bernard et al., (2012) cambiar el modelo de producción dominante- intensivo, especializado y mundializado-, generador de innumerables externalidades negativas, que en última instancia podrían poner en peligro el equilibrio alimentario de las poblaciones y el equilibrio ecológico del planeta. Desde esta lógica, el concepto de la agricultura periurbana siempre debe estar asociado a dos disyuntivas que a priori no deberían de estar inconexas: la producción de alimentos (frescos, locales y saludables) para la ciudad (Nahmias y Le Caro, 2012) y la conservación y gestión del agroecosistema como componente del bienestar urbano<sup>13</sup>. De esta forma se incrementa el rango y volumen de beneficios, respondiendo a multitud de cuestiones que van desde la economía hasta la mejora de la calidad de vida (Lardon et al, 2010:9).

## **2. Estrategias de Gobernanza Alimentaria:**

El segundo pilar de la nueva geografía de la alimentación urbana tiene que ver con las estrategias que tejen conjuntamente los agentes locales -sociales y económicos- con las administraciones, para fortalecer la política agroalimentaria. Presentan una gran diversidad de intenciones, lógicas, prácticas y estrategias para la revalorización de los criterios sociales, culturales, ecológicos y económicos del sistema agroalimentario urbano. Aunque todas ellas difieren según territorios, el denominador común de la gobernanza alimentaria es que se basa en conectar y crear sinergias entre los diferentes dominios públicos que de alguna manera están relacionados con el alimento (Wiskerke, 2009). A lo que Wiskerke añade la necesidad de facilitar e incorporar iniciativas sociales en torno a la alimentación y la agricultura local, considerando la diversidad de agentes y los diferentes modos de coordinación de los mismos

---

<sup>13</sup> Según El Convenio Europeo del Paisaje (2000), el paisaje contribuye a la formación de las culturas locales y es un componente fundamental del patrimonio natural y cultural, que contribuye al bienestar de los seres humanos.

(formal-informal). Aunque los intereses no sean siempre compartidos entre los diferentes agentes, es necesario asegurar una representatividad equitativa entre el mundo urbano y el agrícola (Vidal, 2009: 5).

De acuerdo con las dimensiones descritas por Berger (2003), la gobernanza alimentaria se articula en estructuras y procesos:

- a. La gobernanza como estructura: es la forma en la que se materializan las alianzas entre los diferentes agentes de la cadena agroalimentaria y se organizan como sujeto político. Son las estructuras que se crean, ya sea en forma de redes, en forma de partenariados público-privado, o incluso de modo informal con el objetivo de incidir en las políticas públicas, o las diferentes instituciones públicas que formulan e implementan políticas. Algunos ejemplos son las cooperativas de consumidores y productores, los órganos de gestión de los parques agrarios, los *food councils*, etc.
- b. La gobernanza como proceso: es la forma en la que las estructuras interactúan bajo un objetivo común. Eso incluye los procedimientos para la toma de decisiones, la determinación de las relaciones de poder dentro de la red, los roles que tienen los diferentes agentes, y los tipos de acuerdos alcanzados. La distribución desigual entre las estructuras sociales y políticas en la toma de decisiones puede dar lugar a la aparición de conflictos. Algunos ejemplos son las consultas, los pactos y los procedimientos de negociación.

La gobernanza alimentaria opera para hacer que las instituciones públicas sean más efectivas a la hora de cubrir las necesidades alimentarias de los ciudadanos y asegurar un precio justo para los agricultores. Este marco piensa en la construcción del sistema agroalimentario desde y para la ciudadanía, estableciendo canales de participación, deliberación y decisión sobre las estrategias alimentarias municipales para que funcione de manera transparente y democrática (REAS, 2014). Para Wiskerke (2009), es una gobernanza también territorial por dos aspectos: la primera, porque contribuye a la regionalización de la economía alimentaria a través de la reconexión entre productores y consumidores, y, en segundo lugar, porque tiene en cuenta las especificidades de cada lugar. Su carácter es territorialista, porque, además, como señala Soler et al. (2012:359), “tiene capacidad de adaptación a las condiciones sociales de su entorno aprovechando los recursos sociales disponibles para satisfacer necesidades básicas de productores y consumidores a través de la articulación de iniciativas colectivas”. Es decir, que entre sus estrategias incluye tanto los recursos endógenos, como las distintas especificidades, los saberes tradicionales, la cultura local y se focaliza en resolver los problemas específicos de cada lugar a partir del empoderamiento de los agentes locales.

La creciente insatisfacción por las externalidades negativas del sistema agroalimentario dominante está sirviendo de catalizador para que surjan nuevas estructuras de cooperación entre los agentes sociales y las administraciones públicas en materia de planificación alimentaria, como, de modo destacado, el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán, primer protocolo internacional para el desarrollo de los sistemas alimentarios sostenibles y la promoción de dietas saludables. De acuerdo con Morgan (2008), para asegurar que prevalezca una política equitativa y sostenible en torno a la alimentación, las autoridades locales deben tener un papel activo, garantizando cuestiones como la equidad social.

Los Consejos Alimentarios (*Food Policy Councils*) son un ejemplo particular de cooperación entre agentes sociales, políticos y económicos para generar un marco operativo en torno a la alimentación y la agricultura, a través de propuestas locales y regionales. Estas estructuras son un ejemplo de vehículos que fortalecen la ciudadanía y mejoran los lazos de la comunidad, guiados por el objetivo de mejorar la seguridad alimentaria. Al focalizarse en la democracia alimentaria, requiere una consideración del alimento más integral que su tratamiento como mera mercancía y de los ciudadanos como consumidores (Lacy, 2000).

Otro ejemplo de estructuras de gobernanza son las redes alimentarias alternativas (RAA) (*alternative food networks*), que se organizan de forma cooperativa – productores y consumidores- en oposición al sistema agroalimentario industrializado y trabajan de forma conjunta a través de formulas innovadoras para asegurar un consumo de cercanía y ecológico. Algunos ejemplos son los grupos de consumo (*community supported agriculture*), las cestas de verduras (*box schemes*) o las cooperativas de productores y consumidores (Allen y Wilson, 2008; Di Masso, 2012). Se trata, en definitiva, de estrategias de innovación social que pretenden asegurar el control de la producción y el consumo de los alimentos (Schiavoni, 2014).

Desde el renovado paradigma de la gobernanza alimentaria se observa una creciente diversidad de procesos (privados, públicos, publico-privados), sin que ninguno de ellos sea más relevante que otro, sino que es la suma de los mismos lo que permite que se genere una alternativa al sistema agroalimentario dominante. “Partenariados publico-privados, enfoques territoriales *bottom-up* y el papel activo de la ciudadanía tienen un importante papel en el modelo emergente” (Lamine et al., 2012:249). Conjuntamente todas estas iniciativas son las que componen la nueva geografía de la alimentación urbana, basadas en incorporar nuevos valores (calidad, carácter saludable, cercanía, soberanía alimentaria, seguridad alimentaria, sostenibilidad urbana) sobre la alimentación, el territorio y la agricultura. El alimento, por lo tanto, se está convirtiendo en un asunto integrador de estructuras y procesos de gobernanza, que inciden en las políticas urbanas (salud, medio ambiente, economía, etc.) y donde el papel del estado, el mercado y la sociedad se transforman (Lamine et al., 2012) lo que supone para Goodman (2003), con un giro relevante hacia la calidad del alimento (*quality turn*).

En la siguiente figura propuesta por Lamine et al., (2012) se muestran los diferentes objetivos políticos y sociales relacionados con los alimentos que están proliferando en la planificación alimentaria y que van más allá de las preocupaciones relacionadas con la viabilidad económica de las explotaciones y del desarrollo rural.

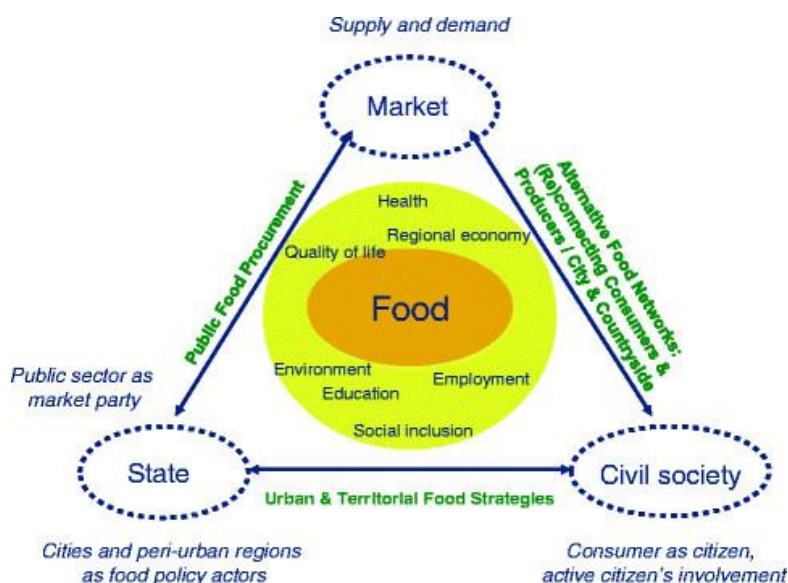


Figura 24. Contornos de un modo territorial integrado de gobernanza agroalimentaria. Fuente: Lamine et al., 2012: 251.

### Redefiniendo los roles de los agentes

La nueva geografía de la alimentación urbana está influida por tres tipos de agentes que interactúan en relación con la cadena agroalimentaria. La sociedad civil (asociaciones, redes ciudadanas, consumidores individuales y organizados), los agentes políticos (en concreto, los políticos locales y regionales) y la comunidad agraria. Su capacidad de incidir en un cambio de paradigma hacia un sistema agroalimentario sostenible y territorializado dependerá de la diversidad de iniciativas que surjan y de la capacidad de complementarse y cooperar en diferentes escalas.

- La sociedad civil organizada o la que se expresa de forma individual tiene un importante poder para transformar el modelo de producción a través del consumo de alimentos y mediante la participación en el desarrollo de políticas alimentarias urbanas.
- Los responsables políticos en la escala local y regional, que intervienen en la protección de los espacios agrarios y las actividades en torno a la agricultura y su paisaje, a través de la legislación, las competencias y los presupuestos.
- La comunidad agraria, que a través de los agricultores profesionales interviene en la dimensión productiva del alimento.

### **3. Sistemas alimentarios alternativos, comunitarios y sostenibles y resilientes**

Existe un creciente interés por los sistemas alimentarios alternativos, como una manera de reducir las externalidades del sistema industrializado dominado por grandes corporaciones transnacionales (Cleveland et al., 2014), y por restablecer las relaciones de poder del sistema alimentario en un territorio determinado. Tras la revisión de la literatura, se observan dos tipos de enfoques: los que abordan la planificación de los sistemas alimentarios para mejorar la resiliencia del metabolismo urbano y la sostenibilidad de los sistemas urbanos, y el que se desarrolla para mejorar el acceso a productos de cercanía y la democratización del sistema alimentario asociado al discurso de las redes alimentarias alternativas.

Para Pothuchi y Kaufman (2000:13) los sistemas alimentarios se definen como “un conjunto de actividades que inciden en la producción, el procesamiento, la distribución, el consumo y la gestión de los desechos”; integra todas las instituciones reguladoras, agentes y actividades asociadas. Deverre y Lamine, tras analizar más de 100 artículos sobre los sistemas alimentarios proponen una definición amplia, como iniciativas que involucran manifestaciones de “nuevos” vínculos entre la producción y el consumo y entre productores y consumidores, para romper así con el sistema “dominante” (Daverre y Lamine, 2010). Soler et al. definen los sistemas alimentarios alternativos porque se “caracterizan por reequilibrar las relaciones de poder entre producción y consumo, acercando a agricultores y ganaderos a los consumidores y estableciendo relaciones más equilibradas y negociadas sobre bases comunes, que trascienden las exclusivamente mercantiles de cantidades y precios” (2012:349); y para Filippini (2015), la definición de los sistemas alimentarios locales tienen que estar asociada a la contribución que tiene la agricultura periurbana a la mejora de la seguridad alimentaria local.

Pothukuchi (2004) asocia al concepto de la sostenibilidad del sistema alimentario con nociones relacionadas con la creación de vínculos entre los diferentes eslabones de la cadena y las buenas prácticas que inciden en un medio ambiente saludable, e incluye nuevos agentes como los pequeños agricultores y los consumidores con bajos ingresos. El término “comunitario” asociado al concepto de los sistemas alimentarios se relaciona con los procesos participativos o políticas de toma de decisiones que se adaptan a las necesidades locales y que implican la consideración de la sociedad civil como un socio necesario para alcanzar el desarrollo local sostenible. La noción de “resiliencia” asociada al concepto del sistema agroalimentario implica la capacidad para adaptarse a las presiones y a las tensiones provenientes de agentes internos y externos (Lamine, 2014). La institucionalización del término de sistemas alimentarios alternativos supone que la participación de las Administraciones públicas resulta fundamental para garantizar y promover una relación democrática y equilibrada entre todos los agentes que participan de la cadena alimentaria, por ejemplo, a partir de programas de compra pública, de cesión de infraestructuras y recursos y de sensibilización de la población.

Para abordar el estudio del sistema alimentario, Schiff (2007) propone integrar las relaciones y los intercambios de la comunidad con el entorno y Di Masso (2012) recuerda que hay que tomar en consideración las fuerzas de la ideología productivista de maximización de beneficios y minimización de costes, que ha impulsado las externalidades de la



industrialización del sector agrario. Tampoco hay que olvidar la necesidad de profundizar en las nuevas formas de poder político, económico y social que se están generando en las diferentes iniciativas vinculadas con las políticas agroalimentarias. En la literatura anglosajona, autores como Marsden y Sonnino (2012) y Duram y Oberholtzer (2010) argumentan que para hacer frente a los problemas globales de la alimentación se requieren soluciones concretas en la escala local-regional. Sin embargo, Marsden (2000) señaló años antes que tampoco se debe perder de vista el marco global, aunque las soluciones sean imaginadas y propuestas desde enfoques creativos en la escala local. Blay-Palmer et al., (2016) resume en dos la naturaleza de las soluciones: primero, que deben basarse en las particularidades del territorio que previamente las comunidades han identificado, y, en segundo lugar, que es necesario buscar soluciones asociadas a las dietas tradicionales de los territorios.

Desde la dimensión de la producción, el movimiento de la agroecología y de la soberanía alimentaria, analizado por Pérez y Soler (2003), refleja diversas formas de organización por parte de distintos movimientos y organizaciones sociales para la recampesinización de la alimentación, por la lucha por la tierra y recursos, y recuperando los valores históricos de las comunidades campesinas para la construcción de sistemas alimentarios alternativos. Soler et al. (2012) describen las nuevas redes alimentarias por su carácter colectivo y cooperativo, que trabajan por una redefinición de los mecanismos de intercambio a favor de agricultores y ganaderos, por una parte, y consumidores, por otra. Un ejemplo de este movimiento es la plataforma global de Vía Campesina hasta las Redes Agroalimentarias Alternativas a nivel local. Para Allen y Wilson (2008) este movimiento declara que en cualquier territorio el alimento debe ser utilizado siempre en primer lugar para alimentar y cubrir las necesidades nutricionales de las personas.

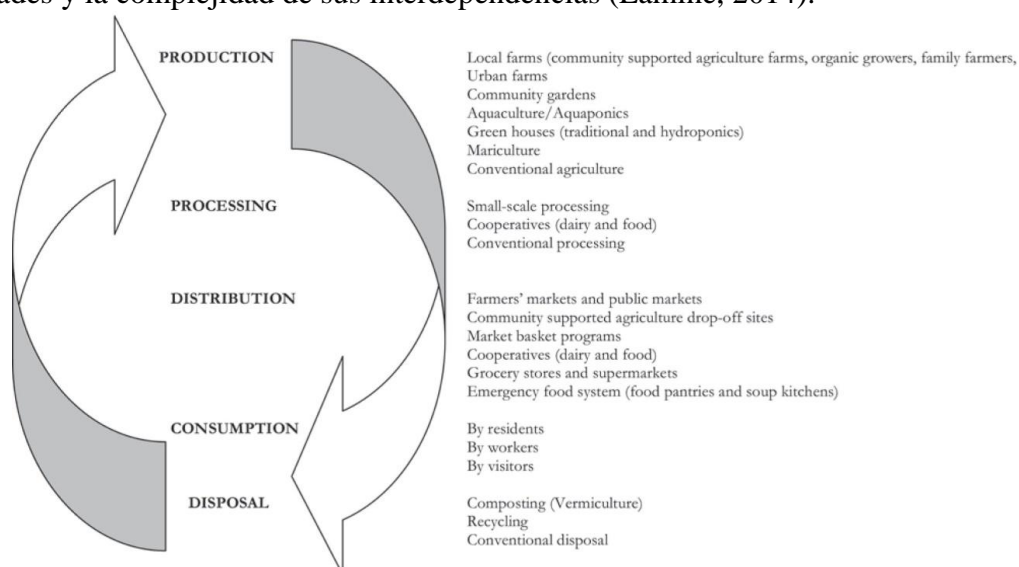
Son cinco los principales pilares que rigen el marco común del movimiento social y político de la soberanía alimentaria (Nyéleni, 2007):

- Focaliza en el alimento para las personas
- Valora especialmente a los pequeños productores y la agricultura familiar
- Localiza los sistemas alimentarios
- Fomenta la construcción de herramientas colaborativas
- Trabaja en consonancia con la naturaleza

Eriksen (2013) llama la atención sobre la abundante literatura, frente a la escasa aplicación desde la acción pública de los sistemas alimentarios alternativos. A pesar de que no existe una definición consensuada hasta el momento, lo que sí parece haber es un consenso bastante generalizado en la literatura académica sobre la falta de sostenibilidad que genera el sistema agroalimentario dominante. Bernard et al. (2012) ponen la atención sobre la falta de adaptación que tiene el modelo alimentario dominante al planeta, cuyos recursos son limitados. La agricultura industrializada genera graves impactos medioambientales por su carácter intensivo y petrodependiente, causado por el incremento de la distancia en el transporte de los alimentos. El “modelo agrícola y alimentario convencional, a lo largo de toda su cadena del campo al plato, está sometido a una alta concentración empresarial, siendo monopolizado por una serie de corporaciones transnacionales de los agronegocios que

anteponen sus intereses económicos particulares al bien público y comunitario” (Vivas, 2012: 31). En definitiva, como remarca Di Masso (2012:39), “los impactos del sistema agroalimentario global, se leen en términos ambientales, socioeconómicos, culturales y políticos, particularmente en su fase productiva y de distribución”. Y se hacen más visibles sus efectos negativos en la escala local, principalmente en las agriculturas familiares y de pequeña escala.

La falta de coordinación es una de las principales barreras que ha detectado el informe elaborado por la Asociación Americana de Planificación (APA, 2008), para lograr un buen funcionamiento del sistema agroalimentario comunitario. Hay, por tanto, una necesidad de profundizar en las posibles políticas que buscan reconectar agricultura, alimentación y territorio desde una perspectiva que tome en consideración la diversidad de agentes, actividades y la complejidad de sus interdependencias (Lamine, 2014).



**Figura 25. Componentes del sistema agroalimentario comunitario. Fuente: APA (2008: 4).**

### **3.6 EL PARADIGMA DEL PROYECTO AGROURBANO: POR UN PACTO DURADERO ENTRE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN, PAISAJE Y CIUDAD**

A partir del enfoque de la nueva geografía de la alimentación urbana se propone a continuación la conceptualización teórica del paradigma del proyecto agrourbano. Se define como un modelo que busca mejorar la resiliencia del metabolismo urbano, mediante la puesta en marcha de políticas que revaloricen el sistema de espacios abiertos desde un enfoque *botton-up*. El proyecto agrourbano toma en consideración la preocupación de los ciudadanos por tener un medio ambiente saludable y un paisaje de calidad y responde a las demandas de aprovisionamiento alimentario con productos locales (Pasini et al., 2012). Uno de los principales objetivos del paradigma del proyecto agrourbano es el apoyo y la puesta en valor de la multifuncionalidad de la agricultura periurbana (producción de alimentos locales, frescos y temporada, producción de paisajes, empleo, identidad, etc.) y la protección de los espacios agrarios donde desarrolla su actividad. El paisaje gestionado se convierte en un

punto de encuentro entre agricultores y residentes urbanos en torno a una alimentación sana y de proximidad. De esta forma, el proyecto agrourbano materializa el deseo de reconexión campo-ciudad, para lograr un funcionamiento sistémico del territorio (Bernard et al., 2012).

El concepto del proyecto agrourbano (*projet agriurbain*) empieza a tomar forma en la literatura francesa después de 1995, dando lugar a una especie de juego de palabras, para “liberar” la agricultura local de las tensiones inducidas por una urbanización mal gestionada, y para permitir a los agricultores el desarrollo de su actividad y de nuevas iniciativas locales en ámbitos urbanos.

La innovación social y el uso eficiente de los recursos endógenos son dos de las condiciones esenciales para lograr un funcionamiento integrado entre el sistema urbano y el agrario. La innovación social en torno al alimento se entiende como modelos de cooperación entre los diferentes agentes de la cadena agroalimentaria que están desafiando el mercado globalizado y deslocalizado a partir de prácticas democráticas (Figura 26). Este paradigma sugiere el desarrollo de políticas *ad hoc* según cada contexto, pero partiendo del enfoque *bottom-up*. Se basa en el marco territorialista, que supone una nueva configuración, favorable a la multifuncionalidad de la agricultura, integrando las demandas urbanas con los objetivos agrícolas (Duvernoy et al., 2005). En términos de gobernanza, promueve la convergencia entre los intereses ciudadanos y los de la comunidad agraria, cuestión que resulta imprescindible para la defensa de la agricultura, el alimento y sus paisajes como bien público.

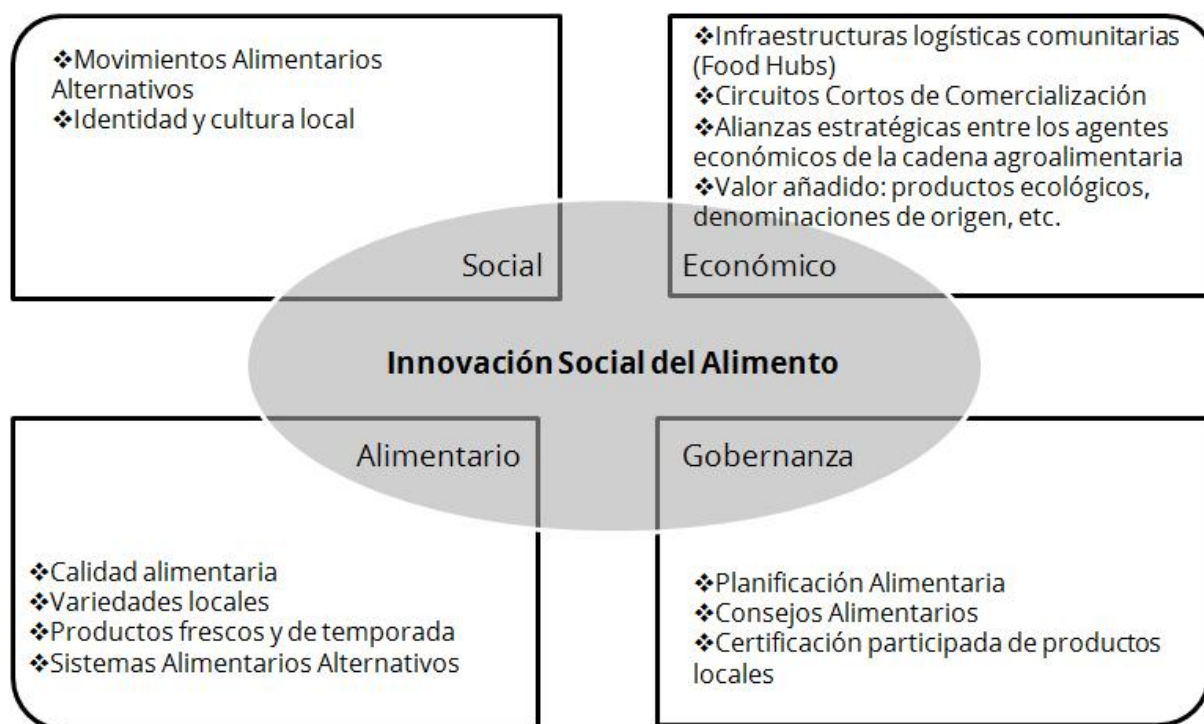


Figura 26. Dominios de Innovación social del alimento. Fuente: adaptación de Wascher et al., 2015: 9

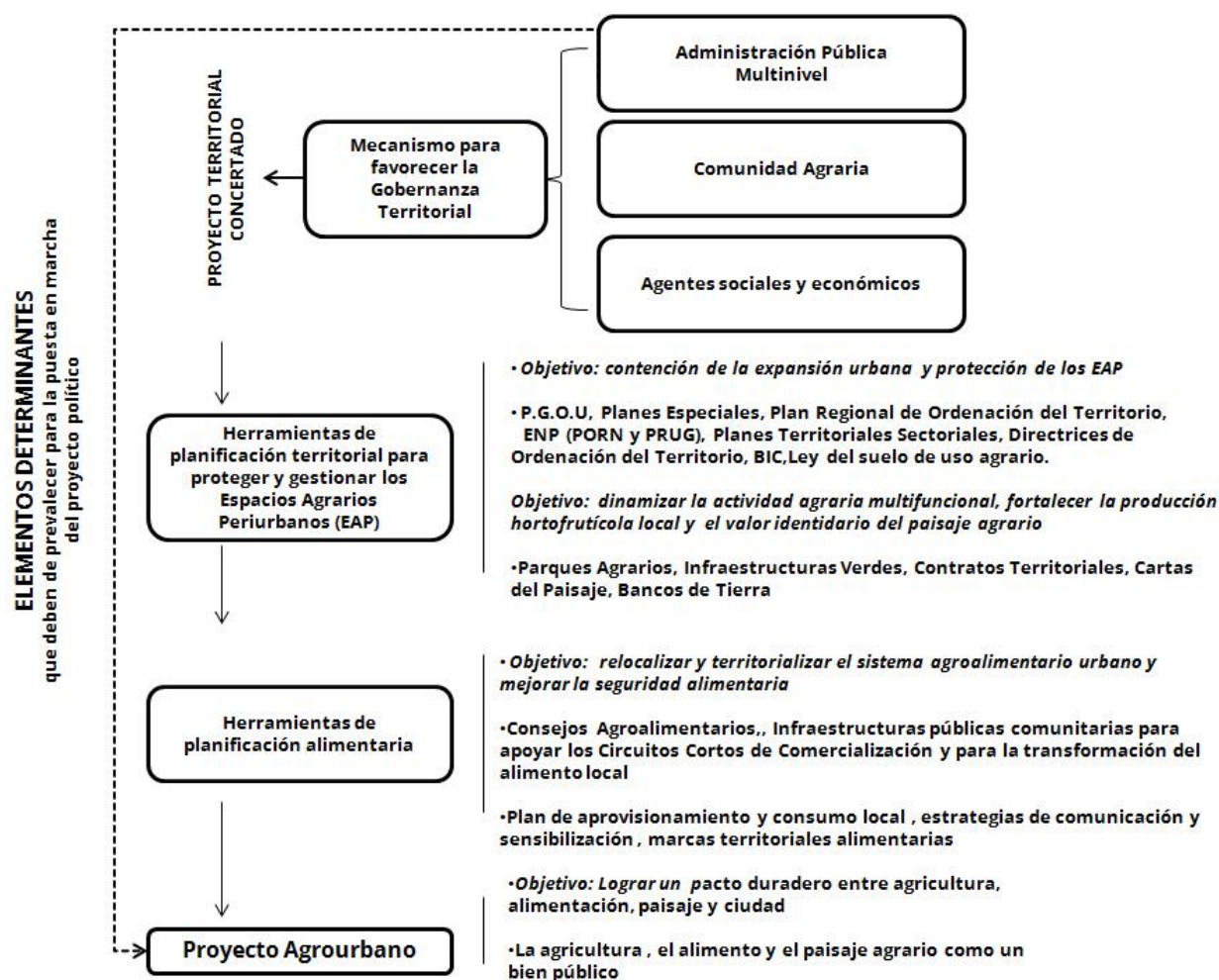
Según Duvernoy et al. (2005), para fortalecer la democracia participativa, los poderes públicos tienen un papel fundamental para potenciar la participación de los diferentes agentes,

especialmente de los agricultores, a menudo distantes de los lugares de decisión de las políticas urbanas. No olvidemos que el espacio agrícola es su lugar de trabajo, por lo tanto, de *facto*, deben ser coautores necesarios de la gobernanza territorial (Pasini et al., 2012).

Para generar una dinámica territorial en torno a una alimentación sostenible y garantizar un sistema agroalimentario capaz de contribuir de manera significativa a la mejora de la seguridad alimentaria en las áreas urbanas, se deben definir claramente los objetivos, los roles y las responsabilidades de los agentes presentes en el territorio (Bernard et al., 2012: 11). En este sentido, trabajar la gobernanza desde un enfoque multiactor y multinivel supone un importante desafío, partiendo de la base de que, en general, no existen canales de participación y decisión sobre las políticas públicas ligadas al territorio, en especial de la agraria, y debido a la pasividad de una parte importante de la sociedad civil en cuestiones relacionadas con la calidad de los alimentos, su procedencia, y el impacto que genera sobre el territorio la forma de producción (Yacamán y Mata, 2014)

Los gobiernos locales y de las regiones metropolitanas cuentan con gran variedad de mecanismos para orientar el desarrollo de políticas agroalimentarias, como la financiación de proyectos, apoyando la creación de consorcios público-privados, fomentando la creación de consejos alimentarios u otras estructuras de participación ciudadana, favoreciendo la creación de circuitos cortos de comercialización y, por ende, facilitando el acceso a productos saludables. Para Lamine et al. (2008), la participación pública es necesaria para garantizar los principios de equidad social, y para Morgan (2008), una economía alimentaria es sostenible siempre y cuando las autoridades públicas tengan un rol activo para sacar el mayor provecho posible sobre el potencial que tiene la compra pública alimentaria. Según la Asociación Americana de Planificación, (APA, 2008) no es suficiente con que haya una buena cantidad de producción de alimentos saludables, si no hay detrás una estrategia de comunicación y sensibilización sobre cómo llevar una dieta saludable, cuestión que debe de estar en manos de los gobiernos locales y no en manos del sector privado.

Para lograr un proyecto agrourbano solvente, deben darse al menos tres circunstancias en materia de participación y gestión: en primer lugar, que los poderes públicos locales se impliquen activamente en la protección y gestión de los espacios agrarios periurbanos; segundo, que se implemente una política agroalimentaria capaz de catalizar las diferentes iniciativas del territorio para relocalizar y territorializar el sistema agroalimentario urbano; y, por último, que los agentes sociales, económicos e institucionales locales y regionales estén dispuestos a construir escenarios de futuro de manera compartida para lograr un pacto duradero entre agricultura, alimentación, paisaje y ciudad. El proyecto agrourbano se materializa cuando se construye una política agrícola urbana en coherencia con la política alimentaria dentro del proyecto territorial, y cuando la agricultura, el alimento y el paisaje agrario consiguen la consideración social de bien público (Figura 27).



**Figura 27. Esquema de las herramientas que permiten el desarrollo del proyecto agrourbano.**  
Fuente: elaboración propia a partir de la tabla 3: Mise en oeuvre des projets agriurbains en Napoleon y Sanz (2012: 250).

Los elementos determinantes para la consolidación del proyecto agrourbano son el resultado de implementar un amplio rango de políticas públicas que van desde la planificación territorial hasta la planificación alimentaria y agraria (Figura 27).

### 3.6.1 Herramientas de planificación territorial para proteger y gestionar los espacios agrarios periurbanos

Los tres objetivos primordiales de las herramientas de planificación territorial en relación con los espacios agrarios periurbanos debe ser, primero, la contención de la expansión urbana; segundo, asegurar la protección de la base territorial de la agricultura periurbana profesional; y, tercero, asegurar la viabilidad de la agricultura profesional periurbana, que tiene la tarea de producir alimentos de cercanía y gestionar el paisaje agrario. Zazo (2015a: 78) asegura que en “el contexto europeo, los espacios agrarios periurbanos no han conseguido ocupar un lugar destacado en los documentos de referencia que guían la ordenación territorial, quedando su preservación relegada a favor de otros objetivos de competitividad”.

Los instrumentos urbanísticos convencionales en la escala municipal y regional clasifican los suelos agrarios dentro del “suelo no urbanizable” a través de los Planes de Gestión y Ordenación del Territorio (P.G.O.U), los Planes Especiales y los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, los Planes Territoriales Sectoriales y las Directrices de Ordenación del Territorio. También existen instrumentos específicos para la protección de los valores y recursos ambientales, en los que la agricultura tiene un papel secundario, como ocurre con los Espacios Naturales Protegidos, pero que han sido utilizados con cierto grado de éxito, como en el caso del Espacio de Interés Natural del Gallecs (Yacamán y Zazo, 2015). Desde las figuras que inciden en la dimensión patrimonial, y la puesta en valor de los valores y elementos histórico-culturales de los espacios abiertos, existen distintas categorías de Bienes de Interés Cultural (BIC), en los que la dimensión productiva de la agricultura también queda relegada, pero que pueden servir para realzar la función patrimonial de los paisajes de la agricultura como paisajes culturales, de acuerdo con lo que preconiza, por el ejemplo, el Plan Nacional de Paisajes Culturales (Mata Olmo, 2015). Sin embargo, el instrumento más adecuado a nuestro juicio para garantizar su preservación sería una ley específica de protección del suelo agrario, que permitiera incidir en la dimensión productiva y multifuncional de la actividad agraria<sup>14</sup>. Ante la ausencia de figuras específicas, Paül y Mackenzie (2013) concluyen que al superponer varios instrumentos de planificación urbana y territorial se consigue blindar a largo plazo los espacios agrarios periurbanos.

Cuando se ha conseguido bloquear el avance urbano y proteger los espacios agrarios periurbanos, las herramientas de planificación territorial agrouurbanas deben poner en marcha mecanismos de gestión para dinamizar la actividad agraria multifuncional, fortalecer la producción hortofrutícola local y valorizar el carácter identitario del paisaje agrario. Para alcanzar este objetivo desde la planificación estratégica se están otorgando nuevas funciones a la agricultura dentro del marco de la gobernanza alimentaria holística y territorializada.

En este sentido, las administraciones locales y regionales tienen un papel fundamental en la gestión activa de los espacios agrarios periurbanos. El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “agricultura periurbana” (CESE, 2004)<sup>15</sup> resalta la necesidad de la subsidiariedad en la gestión de los espacios agrarios, basada en una red de cooperación entre agentes públicos y privados. Las autoridades locales están más próximas al ciudadano que otras instituciones públicas y pueden ofrecer conocimientos útiles, no sólo en la prestación de servicios, sino también como catalizadores del desarrollo local (CE, 2008).

En Italia y España, desde la nueva ordenación de los espacios abiertos, están surgiendo instrumentos emergentes de gobernanza local en los que se fortalecen las sinergias entre ciudad y agricultura (Poli, 2005; Paul, 2008; Yacamán y Zazo, 2015). El objetivo de estas propuestas no es sólo integrar la agricultura en las ciudades, sino construir los territorios

---

<sup>14</sup> Existen varios anteproyectos de leyes en Andalucía, País Vasco y Cataluña para la creación de áreas de protección agraria.

<sup>15</sup> Dictamen aprobado en sesión plenaria el 16 de septiembre de 2004, y constituye uno de los documentos más destacados sobre cómo se debe orientar la preservación, gestión y desarrollo de las agriculturas periurbanas en el ámbito de los países europeos.

alrededor de una alimentación de calidad, segura, nutritiva y socialmente justa. Para conseguir este objetivo integrador, Mata y Yacamán, (2014) señalan que son tres los requisitos mínimos: en primer lugar, que los poderes públicos locales se impliquen activamente; segundo, que exista una figura de gestión capaz de catalizar las diferentes iniciativas del territorio; y, por último, que los agentes locales estén dispuestos a construir escenarios de futuro de manera compartida.

Conviene incidir también en la necesidad de una figura de ordenación y gestión lo más inclusiva y horizontal posible, creada expresamente para resolver los conflictos de los espacios agrarios periurbanos y para dinamizar al mismo tiempo las diferentes propuestas de los agentes del territorio, en definitiva, para implementar procesos concretos de gobernanza (Yacamán y Mata, 2014: 279). En esa línea, el Dictamen ya citado del CESE establece en su objetivo tercero la conveniencia de que “los distintos territorios periurbanos se unan y se doten de algún organismo que tenga como objetivo fundamental, no solo su defensa sino la dinamización de los espacios agrarios y de la actividad agrícola ...”. (CESE, 2004: 13).

Ejemplos de estas herramientas son las figuras territoriales agrouurbanas como los Parques Agrarios, los Bancos de Tierra y, desde un enfoque más genérico y ambiental, las Infraestructuras Verdes. Su desarrollo requiere la implicación de las administraciones locales para su consecución, aunque la idea previa para su formulación haya partido de iniciativa ciudadana. Otros ejemplos son los Contratos Territoriales, las Cartas del Paisaje y la Custodia del Territorio, que pretenden la implicación directa de los propietarios de parcelas agrarias para conservar los valores identitarios, naturales, paisajísticos y agrarios de la tierra. Todas esas herramientas tienen en común que sirven para dinamizar el espacio agrari periurbano, en el que la alimentación y el paisaje son dos elementos clave, fortaleciendo la agricultura multifuncional y respondiendo a las demandas y preferencias urbanas.

### **3.6.2 Herramientas de planificación alimentaria para asegurar la seguridad alimentaria en entornos urbanos**

La política alimentaria dentro del marco del proyecto agrouurbano debe asegurar mediante sus herramientas de gestión estratégica, relocalizar y territorializar los sistemas alimentarios urbanos y mejorar la seguridad alimentaria en las ciudades y regiones metropolitanas. Por lo tanto, la planificación alimentaria comunitaria y regional impulsada por diversos agentes enfatiza en el fortalecimiento de las relaciones y las hace visibles entre productores, procesadores, distribuidores y consumidores de alimentos (APA, 2008). Se caracteriza fundamentalmente porque tiene un carácter territorial, ya que se aborda desde los niveles administrativos más cercanos al ciudadano (local- regional) y porque promueve la intercooperación con los diferentes agentes locales de la cadena agroalimentaria. Desde la dimensión de la producción, promueve las buenas prácticas agrarias entre las que la agricultura ecológica es central, con un doble objetivo: conservar el agroecosistema y mejorar la calidad de los alimentos. Desde la parte del consumo fortalece los circuitos cortos de comercialización y la compra pública. El resto de eslabones de la cadena se fortalecen mediante el impulso de nuevas empresas de transformación, embotado, distribución, catering y gestión de residuos.



La planificación del sistema agroalimentario urbano se centra en asegurar la justicia social, permitiendo que todos los grupos sociales y en especial los más marginados sean receptores de las políticas diseñadas para conseguir una dieta saludable, accesible y culturalmente apropiada a las diversas culturas (APA, 2008). En las últimas décadas los sistemas alimentarios urbanos se están utilizando como instrumentos que mejoran el desarrollo territorial por su contribución a la mejora de la calidad de vida en las áreas urbanas. Cuando se consigue fortalecer la capacidad de los sistemas alimentarios locales, se revalorizan recursos territoriales endógenos y las relaciones sociales de proximidad (Lamine et al., 2008). En este sentido, los circuitos cortos son clave para la creación de nuevas iniciativas económicas, que ayudan a relocalizar el alimento y reconectar la producción con el consumo, y bajo modelos cooperativos que aseguran la viabilidad económica de los pequeños productores. El aspecto más innovador de este enfoque, es que está generando un discurso alternativo sobre la ética ambiental y social de todos los aspectos que tienen que ver con el alimento.

La profundización de políticas de reterritorialización de los sistemas alimentarios, junto con el establecimiento de mecanismos que permitan un mayor control sobre la calidad, la accesibilidad y la disponibilidad de los alimentos que se consume a nivel local y regional, está muy ligado con otro modelo de pensar y habitar las ciudades de acuerdo a las necesidades individuales y colectivas. Desde este marco, el foco de atención se pone en la calidad, en vez de la cantidad (Goodman, 2004). La característica común de las políticas agroalimentarias urbanas es intentar mejorar la integración de diferentes dominios políticos y objetivos que están (in)directamente vinculados con la alimentación, tales como mejorar la salud (ej. obesidad, pobreza alimentaria), la seguridad y calidad de los alimentos (alimentos locales y trazabilidad), el medio ambiente (ej. cambio climático) y la cohesión social (Wiskerke, 2009; Moragues-Faus et al., 2013).

Para la planificación alimentaria, los canales cortos de comercialización son herramientas validas para fortalecer los sistemas alimentarios urbanos (Kneafsey et al., 2013; Renting et al., 2003; Yacamán, 2016). Se debe a su capacidad para “re-espacializar” y “re-socializar la provisión de alimentos (Marsden et al., 2000). Los circuitos cortos de comercialización conectan directamente a los productores con los consumidores, y sus diferentes formatos - venta directa, compra online, grupos de consumo, mercado de productores, etc.- son los que permiten fortalecer el sistema agroalimentario local. La originalidad de los circuitos cortos de comercialización no se reduce sólo a recortar el número de intermediarios, sino en reinterpretar la sostenibilidad a partir de una redefinición de los patrones de consumo desde el punto de vista de la calidad y del empoderamiento de los productores locales (Corrado, 2013).

### **3.6.3 La escala geográfica de los sistemas alimentarios**

Existe una idea generalizada, tanto por parte de los investigadores como de los activistas, en identificar la escala local como la exclusivamente idónea para la planificación de sistemas alimentarios. Sin embargo, autores como Born y Purcell (2006) sugieren que lo primero es definir los objetivos que se espera conseguir con las medidas derivadas de la planificación alimentaria, para posteriormente determinar el tipo, la escala y las políticas más adecuadas para conseguir satisfacer los objetivos formulados. La generalización de la escala local como la más deseable encierra cierto peligro, que los autores Brown y Purcell (2005) llamaron la



“trampa local” (*local trap*). La “trampa local” remite a la tendencia generalizada a asumir como inherente a la escala local diversos beneficios ambientales, sociales y económicos (Born y Purcell, 2006). Por ejemplo, la “trampa local” asume, según estos autores, que el sistema agroalimentario local inherentemente será más justo en lo social que un sistema agroalimentario de escala superior. Born y Purcell (2005) y Brown y Purcell (2004) no están planteando argumentos contra de la escala local, solo llaman la atención sobre el hecho de que la asunción *per se* de lo local no tiene por qué satisfacer siempre cuestiones como la calidad, la democracia, la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria, la equidad, etc. Born y Purcell sugieren que el tema central no debe ser tanto la escala- local-regional - sino la forma en la que se definen las políticas para relocalizar el sistema agroalimentario y cómo los agentes locales se empoderan para diseñar las políticas en función de sus necesidades locales y colectivas. Por ello, algunos autores prefieren hacer referencia a los sistemas alimentarios alternativos, comunitarios y sostenibles (Allen et al., 2003; Kaufman, 2004; Deverre y Lamine, 2010; Caton, 2013) y, de esta forma, evitar caer en la “trampa local”, aunque afirman –cosa que compartimos– que la escala más próxima es por lo general la más idónea para territorializar y democratizar los sistemas alimentarios. Desde una revisión crítica del abuso del término “local”, se observa cómo muchas prácticas que surgen en esta escala enmascaran las patologías propias del sistema agroalimentario globalizado. Por ejemplo, es el caso de los sistemas alimentarios locales que se abastecen de una agricultura local que utiliza técnicas de producción industriales, altamente contaminantes, con mano de obra precaria (Jarosz, 2008). Si no se focaliza más en la dimensión social, la escala local por sí sola no tiene por qué cambiar las relaciones de poder de las elites económicas dentro del sistema agroalimentario.

Por el contrario, si se trabaja desde la dimensión social, el objetivo final no es sólo reconectar la producción con el consumo, sino también favorecer otras cuestiones como la seguridad y la justicia alimentaria urbana. Donald et al., (2010) destacan que los planteamientos teóricos deben intentar comprender mejor los procesos en diferentes escalas espaciales, al mismo tiempo que se abordan cuestiones clave en las relaciones sociales como el género, las desigualdades étnicas y las desigualdades en el acceso al consumo de alimentos frescos por parte de la población más vulnerable.

El renovado marco de la geografía alimentaria, para Sonnino (2014), está dejando espacio a la emersión de un nuevo localismo que no tiene capacidad en sí mismo para hacer frente a los problemas que en muchos casos tienen lugar a diferentes escalas. Por lo tanto, el discurso generalizado que se da en la literatura anglosajona y europea sobre el desarrollo de sistemas alimentarios en la escala local frente a los sistemas alimentarios globalizados puede enmascarar muchos problemas, especialmente de naturaleza territorial. Por ejemplo, cuando los espacios agrarios periurbanos han sido engullidos por la expansión urbana, es necesario incrementar la escala espacial de la producción de los alimentos, por ejemplo, ampliando el rango a la escala regional, generando cooperación entre diferentes municipios. En las áreas metropolitanas, debido a la gran expansión urbana acaecida a los decenios finales del siglo XX, es difícil pensar que los municipios, incluso en la escala metropolitana, pueden conseguir un total autoabastecimiento alimentario, lo que exige establecer vínculos con regiones cercanas. Otro ejemplo en el que se pone de manifiesto que no necesariamente lo local es siempre lo más adecuado *per se*, se refiere a las competencias en materia de agricultura y empleo, que, como en el caso de España, están en manos de las administraciones regionales, lo que obliga a que otros agentes públicos tengan que participar en el diseño y la

toma de decisiones sobre las estrategias que se definen, ampliándose obligatoriamente el rango de participación a otros actores no estrictamente municipales. Todo ello remite también a reflexionar sobre qué se entiende por local: ¿lo municipal?, ¿lo regional?, ¿o *localmente* entendido como el mínimo número de kilómetros recorridos entre la producción y el consumo (*food miles*) de acuerdo con las condiciones climáticas, agrológicas, etc.

Desde este enfoque, “la escala no es una meta en sí misma, sino una estrategia” (Born y Purcell, 2006: 196). Tampoco es un contenedor para las prácticas socioespaciales sino una plataforma para el desarrollo de los procesos geográficos (Brenner, 2001). Por lo tanto, los objetivos alcanzados no dependerán de la escala en sí misma, sino del pacto acordado por los agentes para escalar las estrategias que consigan lograr el objetivo marcado. La escala local es un medio para mejorar la participación, la sostenibilidad, la relocalización, la reconexión entre productores y consumidores, etc. Los sistemas alimentarios serán sostenibles, justos y democráticos, dependiendo de las prácticas que se apliquen y el equilibrio de poder que exista entre los agentes que definen los objetivos –sociales-políticos-alimentarios-ecológicos- a alcanzar.

La agenda de los planificadores y de las diversas disciplinas de investigación debe orientarse a fortalecer las estructuras de gobernanza de abajo-arriba en la planificación de políticas alimentarias y a abordar las escalas como un concepto que se construye relacionamente, más que como un concepto estático. Esto quiere decir que las escalas son dinámicas y están asociadas a procesos sociales, en los que según el contexto y el momento sociopolítico y económico se dan variaciones. Por ejemplo, las redes de ciudades que trabajan en pro de las políticas alimentarias -véase el caso del Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán<sup>16</sup>-, dentro de una misma comunidad autónoma, puede contribuir a que de forma conjunta se gestionen recursos públicos, infraestructuras e inversiones para ofrecer a sus ciudadanos un acceso seguro y variado de alimentos y culturalmente adecuado, en el marco europeo, puede contribuir a la transferencia de conocimiento y de buenas prácticas. Otra riesgo de caer en la trampa local es creer que los agroecosistemas están limitados por las divisiones administrativas, olvidando que la fragmentación supone un de los mayores riesgos para la sostenibilidad de la biodiversidad. Esto supone asumir un cambio de estrategia de nivel territorial distinta de la de trabajar solo a escala municipal, sin cuestionarse si es la más adecuada para todos los casos.

Desde el punto de vista normativo y político es necesario “re-escalar” ciertas políticas a la escala regional y estatal y ovbiar en enfoque teórico exclusivamente localista (Brenner, 2001), principalmente con aquellas cuestiones relacionadas con la protección de los espacios agrarios y la relocalización de los sistemas alimentarios urbanos, lo que permite conseguir ciertos objetivos comunes y más integrales (conectividad territorial, cohesión y justicia social, etc.). Desde esta perspectiva, algunos autores empiezan a formular las cuestiones positivas de la escala regional versus la local (Lamine, 2014). Clancy y Ruhf (2010) argumentan, por ejemplo, que en una escala mayor (geográficamente variable según el contexto) hay mayor

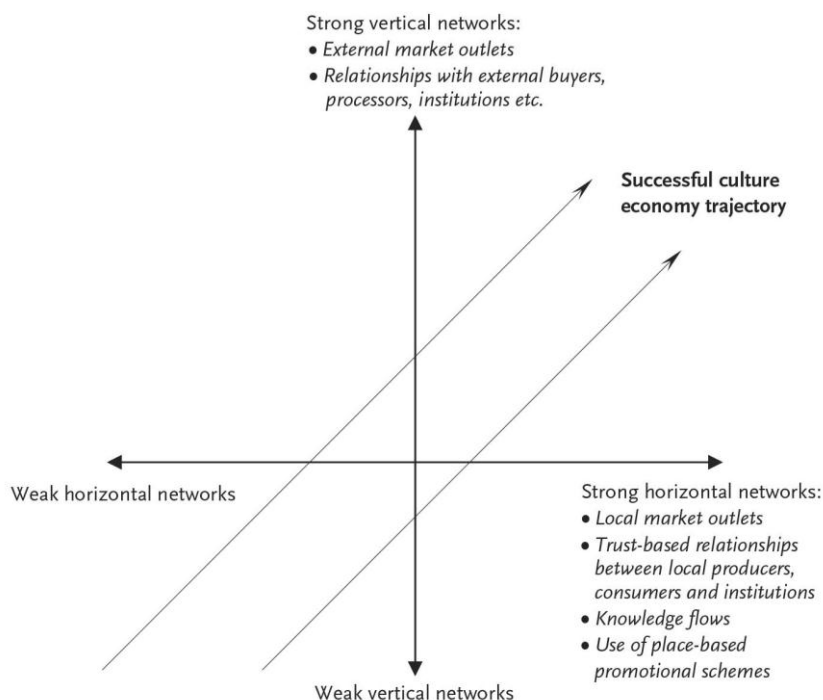
---

<sup>16</sup> El Pacto de Milan es una red de ciudades a nivel internacional cuyo compromiso es trabajar para desarrollar sistemas alimentarios sostenibles. [http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-\\_SPA.pdf](http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-_SPA.pdf).

diversidad de tipos de suelo, tipos de cultivos que ayudan a alcanzar mejor el objetivo de autosuficiencia, lo que favorece la resiliencia.

El enfoque de las políticas del lugar y el enfoque de redes pueden ofrecer una solución teórica alternativa a la “trampa local” (Born y Purcell, 2006). Por ejemplo, investigaciones recientes argumentan que se están elaborando diversas estrategias para redefinir el valor de los recursos endógenos del territorio para hacer frente al mercado globalizado mediante la puesta en valor del conocimiento y las habilidades de las comunidades (Kneafsey et al., 2001) y a través de la puesta en marcha de procesos que vinculen la narrativa histórica y cultural del lugar con la producción agraria para incrementar el valor añadido de los productos hortícolas (Mata y Yacamán, 2016; Yacamán y Mata, 2017). En este sentido, el desarrollo conceptual se orienta a demostrar la importancia de considerar los contextos socio-culturales y económicos específicos en los que se construyen y fortalecen las redes, y se sugiere que es más apropiado pensar en términos de múltiples economías endógenas que operan entre y a través de diferentes escalas y agentes (Kneafsey et al., 2001: 296). Desde esta perspectiva, el sistema agroalimentario urbano es abordado atendiendo al estudio sobre cómo las redes y agentes construyen múltiples estrategias para conectar la producción con el consumo desde otros valores ambientales, económicos y culturales.

En un intento por encontrar alternativas al modelo de producción y consumo convencional, la teoría de redes desarrolla una serie de ideas en torno a la organización en la escala local y vertical, resolviendo la trampa de lo local al dejar claro que, en función de ciertas necesidades, es conveniente fortalecer unas redes más que otras, independientemente de que sea local o supramunicipal.



**Figura 28. Trayectoria idealizada para el fortalecimiento de la economía cultural, que incorpora lazos fuertes con redes verticales y horizontales de la cadena. Fuente: Kneafsey et al., (2001:300).**

Desde esta perspectiva, Kneafsey et al (2001) proponen un modelo caracterizado por una combinación de relaciones entre redes horizontales y verticales para fortalecer la economía cultural o endógena de los territorios en torno a la alimentación. La anterior figura (28) ilustra las características que definen las redes alimentarias horizontales y verticales. Dicha representación permite clarificar el tipo relaciones que se fortalecen en cada escala, lo que resulta de interés a la hora de adoptar estrategias y políticas más coherentes y especialmente más adecuadas según el tipo de sector que se requiere fortalecer (producción con valor añadido, ecológicos, artesanales, con denominaciones de origen, para exportación, etc.).

Las redes horizontales (local-regional) se configuran a partir de lazos de confianza entre productores y consumidores de un ámbito próximo. Estas redes tienen por lo general un mayor flujo de información y sus relaciones se basan en la transparencia y la confianza debido a la reducción de intermediarios. Son redes asociadas a prácticas que ponen en valor el producto local, las variedades locales, la producción ecológica y que apoyan la agricultura de pequeña escala. Ejemplos de redes horizontales son las cooperativas agrarias, las redes agroalimentarias alternativas, otras redes locales de producción y consumo, así como con iniciativas alimentarias locales (compra pública, comedores escolares, etc.). Las redes verticales de escalas supramunicipales o superiores se establecen para conseguir complementar su producción con alimentos de otras zonas urbanas o para garantizar la venta de los excedentes que no absorbe el mercado local, y de esta forma garantizar su viabilidad económica. Algunos ejemplos son las distribuidoras de productos ecológicos para el primer caso, o las explotaciones ganaderas de cordero ecológico, que necesitan vender en otros lugares, puesto que el consumo local no es capaz de absorber toda la producción. Las explotaciones agrarias industrializadas y de gran tamaño tienden a fortalecerse más en la escala vertical, con industrias corporativas, mientras que la agricultura social tiende a combinar lazos en los dos sentidos, potenciando más la escala local en muchos casos.

Según el modelo anterior propuesto por Kneafsey et al., 2001, para fortalecer la viabilidad del sistema agroalimentario urbano en su conjunto hay que abordar su planificación desde un enfoque multiescalar y desde una filosofía colaborativa. Cualquier intento para relocalizar y democratizar la cadena agroalimentaria implica establecer nuevas redes horizontales (locales) y verticales, formales e informales, manteniendo un balance entre la calidad del producto, la identidad territorial y asegurando la viabilidad económica de los agentes de la cadena.

#### **3.6.4 La defensa de la agricultura, el alimento y el paisaje agrario como un bien público**

¿Cómo pasar de tener en cuenta la integración de la agricultura en el proyecto del territorio, no como un desafío corporativista sino como un bien público? (Duvernoy et al., 2005). ¿Quiénes son los encargados de otorgar el valor al alimento y a la actividad agraria y a sus paisajes? ¿Le corresponde a los supermercados, las grandes distribuidoras, las políticas europeas, nacionales o locales? ¿Qué equilibrio de fuerzas debe prevalecer entre los agentes sociales para recuperar el valor esencial que tenían los campos circundantes a los núcleos urbanos y al alimento producido localmente?

Un bien público se define habitualmente como aquel en el que la disponibilidad no disminuye por la presencia de un consumidor suplementario (no-rivalidad) y cuyo uso por una persona no sustrae del uso a otros (no-exclusividad). Tras la revisión de diversos autores, Bernard et al. (2012) señalan que la noción de bien público ha sido ampliada, para que el carácter público pueda ser una opción socio-política y no solo una cualidad inherente a la propiedad de las cosas. A lo que el autor añade que este renovado enfoque no surge para dar respuesta a los fallos del mercado por parte de los Estados, sino más bien para construir las condiciones necesarias que eviten la exclusividad y rivalidad sobre ciertos bienes indispensables para asegurar la calidad de vida de todas las habitantes del planeta (Bernard, et al., 2012). Esta lógica pretende garantizar los derechos fundamentales de todos los seres humanos en el acceso a los recursos necesarios para la vida -acceso al agua, al alimento, a un medio ambiente saludable, a la educación, etc.

Sin embargo, el enfoque convencional sobre el territorio y sus recursos parte desde una mirada individualista, que ha provocado que el valor del suelo y de los alimentos opere según las lógicas de la acumulación del capital por parte de intereses excluyentes. En oposición a esta lógica, la comunidad científica y las redes alimentarias alternativas se están movilizand para su reconstrucción como bienes que aseguran el bien común. Al entender el alimento como bien necesario para el sostenimiento de la vida<sup>17</sup>, obligatoriamente surge la necesidad de dar prioridad a la defensa de los espacios agrarios y al fortalecimiento de la viabilidad de la agricultura. Esto implica que se formulen nuevas políticas y estrategias que contribuyen a su tratamiento dentro de la planificación territor, lo que a su vez obliga a que el suelo agrario sea des-mercantilizado y pase a ser considerado como un recurso necesario para la vida.

La agricultura periurbana se reconoce cada vez más dentro del ámbito de la producción de bienes públicos, es decir, de bienes caracterizados por la imposibilidad de exclusión de uso, por lo que resultan no rentables en términos estrictamente económicos para el mercado (Duvernoy et al., 2005). La actividad agraria multifuncional genera diversos bienes y servicios (paisaje, biodiversidad, patrimonio cultural, seguridad alimentaria, cohesión social territorial, sostenibilidad urbana, soporte, etc.), muchos de los cuales pueden ser considerados como bienes no excluyentes y no rivales en el consumo, y no comerciales. Es decir, que se caracterizan por no tener exclusividad en su acceso o distribución, ni rivalidad en su consumo, por ejemplo, como son los asociados a la dimensión paisajística de la agricultura que crea nuevos escenarios de ocio y disfrute del paisaje agrario, y los asociados a la dimensión cultural, como las tradiciones y saberes tradicionales. Adquieren una nueva legitimación que

---

<sup>17</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos(1984), dentro de las categorías de derechos económicos, sociales y culturales, incluye la alimentación: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida que asegure, para él y su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios; [...]"; así como el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (PIDESC), que entra en vigor en 1976, que contempla la obligación de proteger, respetar y aplicar estos derechos. El artículo 11 establece que "los Estados deben reconocer el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para él y para su familia, incluyendo la alimentación, el vestido y la vivienda. [...] ").

les permite alcanzar el rango de bien común y dar significado al territorio que ocupan (Poulot, 2008).

Su entendimiento y tratamiento como bien común, requiere de un marco de coherencia territorial y de solidez de la gobernanza alimentaria, desarrollado a partir de parámetros alternativos a los regulados por el mercado, para garantizar la conservación, su gestión del suelo fértil y el acceso a sus paisajes, evitando la degradación, contaminación, sobreexplotación, fragmentación y ocupación por la expansión urbana. Así mismo, el suelo agrario debe incorporar otros beneficios en los argumentos para su protección y gestión, que no sean estrictamente los económicos (salud, nutrición, bienestar social, calidad de vida, seguridad alimentaria, etc.), evitando de esta manera su consideración actual de reserva para el crecimiento urbano (Yacamán, 2017). Y como bien afirma Poulot (2008:275), no es simplemente mantener un cinturón verde lo que está en juego, sino de la búsqueda de nuevas sinergias entre los espacios agrarios periurbanos y la sociedad urbana.

Esto no supone necesariamente que el acceso de todos los servicios y bienes del sistema agrario sea abierto y gratuito, ni que no existan derechos de propiedad reconocidos, sino que estaríamos hablando de incorporar la perspectiva de Bollier (2002) cuando insiste en la necesidad de una «infraestructura social» compuesta por instituciones culturales, reglas y tradiciones, que restringen el uso de los intereses personales por parte de los miembros de la comunidad.

En definitiva, estamos hablando de blindar el suelo fértil para que no pueda ser reclasificado ni recalificado, para garantizar el abastecimiento de alimentos y, en segundo lugar, para asegurar el acceso a la tierra para aquellas personas que se quieran incorporar o vivir de la actividad agraria en contextos urbanos. Se trata, como asegura Bernard et al. (2012:10), de imaginar y establecer un sistema alimentario sostenible, capaz de garantizar el derecho a una alimentación saludable, adecuada y a un precio asequible para todas las personas. Desde esta perspectiva, la visión de los bienes comunes no es tanto un sustantivo o una tipología estática, sino un verbo y una acción: la de comunalizar (Martínez, 2016). Son prácticas sociales de “commoning”, basadas en los principios de compartir, cuidar y producir en común (Zubero, 2012:26). Por lo tanto, la clave está en la capacidad que tienen los agentes locales para autoorganizarse y para alcanzar acuerdos sobre la gestión sostenible de los recursos -en este caso, el suelo fértil, los paisajes y los alimentos-, lo que permitirá reconceptualizarlos dentro de un modelo urbano-territorial alternativo, como la formulación de nuevos criterios que rigen la clasificación y regulación de los usos del suelo y los regímenes de protección en las figuras de ordenación urbanística (Yacamán, 2017).

En otras palabras, estamos hablando de otras formas de gobierno del territorio basadas en la corresponsabilidad colectiva, independientemente de quién tenga los derechos de propiedad sobre los medios de producción o de los productos, y que entiende el territorio como un recurso necesario para la reproducción de la vida. Esto requiere una nueva institucionalidad, a la que se refiere Calle (2016), vinculando los procesos que politizan la manera en que atendemos globalmente nuestras necesidades (afectivas, materiales, expresivas, de relación con la naturaleza) desde satisfactores que no tienen como objetivo la apropiación, sino la reproducción de bienes, relaciones y territorios que las sostienen. Por lo tanto, el suelo fértil y el alimento pasarían a tener un reconocimiento de bien común cuando son, ante todo, según

Perna (2005:18), un bien reconocido como tal por la comunidad, expresando así un proceso de identidad y, como afirman Subirats y Rendueles (2016), un derecho considera como tal de forma colectiva.

La concepción social de los bienes públicos no puede lograrse sin una coordinación entre los agentes sociales, económicos y públicos. Es decir, el reconocimiento de la alimentación como un bien público conduce necesariamente a pensar en una alimentación territorial (Bernard et al., 2012). Se requiere de un reconocimiento de la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria para todas las personas como un derecho, fortaleciendo los mecanismos de participación pública en la toma de decisiones sobre todas las cuestiones relacionadas estrechamente con el alimento (agricultura, espacios agrarios) y teniendo como finalidad que las políticas de planificación alimentaria y agraria se aborden en beneficio para todos los ciudadanos.

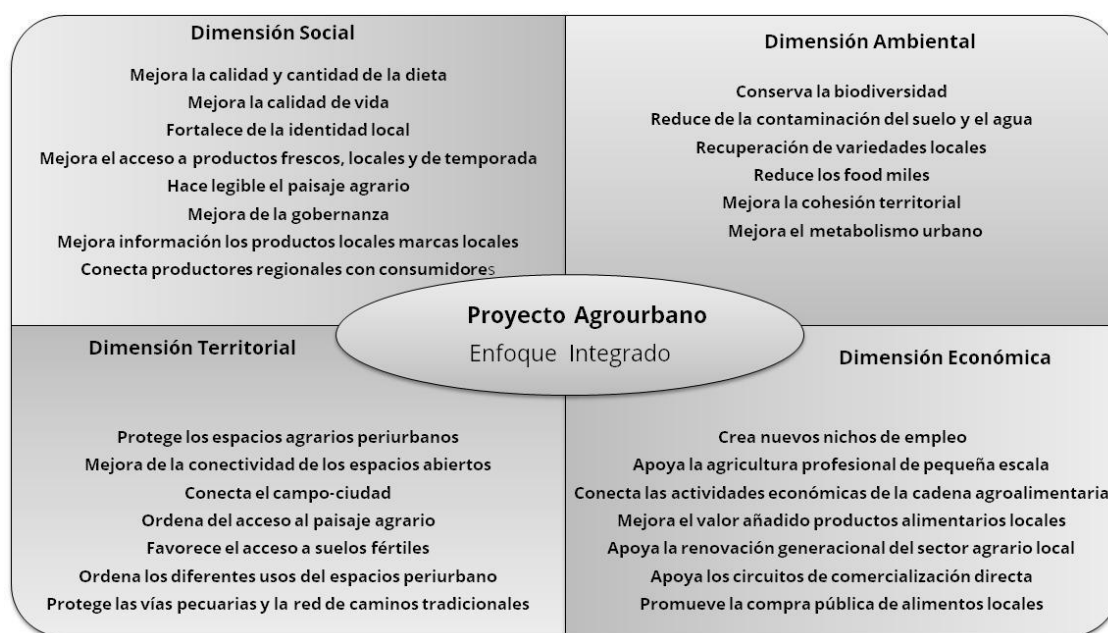
Desde esta perspectiva, el alimento, la agricultura, sus espacios fértiles y sus paisajes se convierten en elementos esenciales de la planificación territorial para el desarrollo del proyecto agrourbano, coherente y cohesionado ambiental, social y económicamente. La agricultura periurbana se convierte en un elemento esencial para asegurar el aprovisionamiento de alimentos en las áreas urbanas y los espacios agrarios periurbanos y sus paisajes pasan a ser percibidos como un ecosistema necesario para mejorar la sostenibilidad del metabolismo urbano.

### **3.6.5 La planificación del proyecto agrourbano para crear regiones metropolitanas sostenibles**

En Europa, la población urbana sigue en aumento mientras que la superficie agraria disminuye. La planificación del sistema agroalimentario en entornos urbanos tiene por delante importantes retos que resolver: impactos medioambientales de la agricultura industrial, deslocalización de la producción de alimentos, marginalización y falta de viabilidad económica de las explotaciones de pequeña y mediana escala, y falta de ingresos de muchas familias que dificulta el acceso a productos frescos y de temporada por su mayor precio en el mercado.

Ante esta problemática, existe un incremento de iniciativas en ámbitos metropolitanos de revertir la insostenibilidad del sistema urbano-territorial y del sistema agroalimentario globalizado mediante la puesta en marcha de políticas de planificación agroalimentaria, por ejemplo, en Barcelona, Fuenlabrada, Rivas Vaciamadrid o Guadalhorce (Yacamán y Zazo, 2015), Bristol (BFN, 2009), Milán, Berlín y Londres (Wascher et al., 2015).

A continuación, se enumeran una serie de medidas que se han extraído del análisis de diversas experiencias europeas en torno al desarrollo del proyecto agrourbano (ver figura 30), en el que se busca generar un nuevo paradigma de habitar la ciudad, que integra la alimentación, la agricultura y sus paisajes, para mejorar la resiliencia, la sostenibilidad y el metabolismo urbano.



**Figura 29. Principales estrategias y campos de acción que se incorporan desde un enfoque integral en la construcción del proyecto agrourbano. Fuente: elaboración propia**

Las estrategias y campos de acción pública del proyecto agrourbano son:

**a) Conservar y gestionar los espacios agrarios periurbanos**

En primer lugar, si se quieren desarrollar políticas para reconectar el campo y la ciudad, la producción y el consumo, y mejorar el acceso de paisajes de calidad a los habitantes urbanos, es necesario proteger principalmente las huertas por sus valores históricos, culturales, ambientales y por ser reservas estratégicas para la producción de alimentos de cercanía. Se deben formular iniciativas políticas de ordenación, protección y gestión territorial coherentes, tanto en la escala municipal como en la regional o metropolitana. Debe evitarse la expansión urbana difusa y el aumento de fragmentación de los agroecosistemas con el trazado de las infraestructuras viarias poco atentos al valor múltiple de los terrenos agrícolas fértiles. Se debe asegurar además que las parcelas tengan una dimensión adecuada, y que exista una buena continuidad y libertad de movimiento de la maquinaria agrícola en el espacio agrario. ha de evitarse que las vías pecuarias y la red de caminos tradicionales sean invadidas por otros usos no agrarios que dificultan el paso del ganado y de la maquinaria. La ocupación de usos no agrarios y la falta de ordenación de usos lúdicos sobre el espacio periurbano también constituyen un problema cuando entorpecen la actividad agraria.

Para lograr mejorar la gestión del espacio agrario periurbano es necesario establecer una estructura de gobernanza que permita la conciliación de intereses entre la función productiva, mayoritariamente defendida por los productores, y la función de esparcimiento por parte de los habitantes urbanos donde desarrollan su actividad (Duvernoy et al., 2005). El reencuentro entre los intereses ciudadanos y los del sector agrario difícilmente puede resolverse de forma espontánea, por lo que resulta de interés que haya una figura que busque el consenso y asegure la representatividad de todos los agentes del proyecto agrourbano. Esta mediación resulta esencial para que exista un compromiso por parte de los agricultores (gestión del



paisaje, buenas prácticas agrarias, etc.) y por parte de los ciudadanos (respeto a la actividad agraria, evitar ruidos, ocupación de caminos, etc.) para construir un territorio basado en el consenso y en la conciliación de los diferentes usos que permiten los espacios abiertos.

Una figura de gestión o mediación es casi siempre controvertida cuando se plantea desde la administración, pues supone institucionalizar un órgano inexistente en un territorio donde confluyen tantos intereses contrarios. Sin embargo, esa figura no tiene por qué implicar obligatoriamente un proceso *bottom-down*, ya que pueden arbitrarse procedimientos que permitan el encuentro entre un determinado proyecto político local o regional y las aspiraciones del sector agrario periurbano (Yacamán y Mata, 2014: 279). Se requiere en cualquier caso una ordenación y gestión ad hoc de las agriculturas en contextos periurbanos porque sus problemas son específicos, más complejos y, en general, más agudos que los que afectan a la mayoría de los espacios rurales.

#### **b) Reconocer el papel multifuncional de la agricultura periurbana**

En la actualidad, la agricultura ya no se valora únicamente por su capacidad de producir alimentos especialmente en los entornos urbanos y metropolitanos. La agricultura periurbana es también reconocida por su papel de preservar paisajes multifuncionales que garantizan la sostenibilidad de numerosos valores ecológicos, históricos, culturales y productivos (entre otros, Montasell y Roda, 2003; Vidal y Fleury, 2008; Verdaguer, 2010b; Zazo, 2010; Mata Olmo, 2011). Por ello, las administraciones locales, en consenso con los agentes locales, especialmente con la comunidad agraria, debe apoyar a las explotaciones agrarias para que puedan diversificar su actividad económica, compensar las desventajas de la proximidad urbana y satisfacer, de existir, las nuevas demandas urbanas en torno al agroturismo. En este sentido el planeamiento municipal debe ser lo suficientemente flexible como para que puedan desarrollarse actividades económicas complementarias a la producción de alimentos, al ser actividades que juegan un papel importantísimo para mejorar la viabilidad de la agricultura periurbana. Por paradójico que pueda resultar, el mayor obstáculo para la dinamización y diversificación de la agricultura multifuncional de la actividad agraria periurbana radica con frecuencia en un planeamiento municipal de carácter exclusivamente protector, con dificultad para calificar y adminir nuevos usos ligados a la explotación agraria (Yacamán y Mata, 2014).

#### **c) Incrementar la producción hortofrutícola**

Dado que el suelo fértil es cada vez más escaso en las áreas metropolitanos y en los bordes de las aglomeraciones urbanas, se requieren respuestas efectivas para desarrollar manejos que incrementen el rendimiento de la producción agraria (Rizzo et al., 2013), evitando la sobreexplotación de los recursos naturales (suelo y agua). Mejorar e incrementar la producción hortofrutícola bajo criterios de sostenibilidad exige adoptar técnicas de producción agroecológica junto con la contribución de otras disciplinas como la geografía y la ecología. Diferenciando las escalas de gestión de las explotaciones agrarias (finca) de las del sistema agrario y su paisaje (zonas, unidades de paisaje), Rizzo et al. (2013) proponen la creación de unidades de manejo del suelo para incrementar la productividad, pero utilizando el enfoque del paisaje para integrar espacialmente todas las funciones del sistema agrario. Desde este enfoque, las explotaciones agrarias de una misma zona deberían cooperar con la administración pública y su apoyo para recuperar variedades locales, restaurar los paisajes degradados y mejorar los servicios ecosistémicos.

Pero incrementar la producción de alimentos no es suficiente, sino que es necesario promover también un cambio en las dietas, para que haya menos comida desperdiciada (Wascher et al., 2015), más consumo de hortalizas frescas y menos alimentos con proteína animal. Para lograr un cambio en los hábitos alimentarios es imprescindible la sensibilización y la educación ciudadana.

**d) Apoyar la viabilidad económica de la agricultura hortofrutícola minifundista**

Para poder avanzar hacia un proyecto realista, Vidal y Vidan (2008) sugieren que no solo vale con conocer el estado actual de la agricultura periurbana, sino también que hay que tener en cuenta las necesidades de los propios agricultores en relación con su propia economía familiar, con la Política Agraria Común, con las técnicas que utilizan o necesitan para mejorar su competitividad dentro de las regiones urbanas o los problemas asociados a la proximidad urbana (altos precios del suelo, bloqueo del mercado de tierras, competencia con otros usos no agrarios). En este sentido, sólo se puede desarrollar un modelo productivo de cercanía viable, si la pieza fundamental son los agricultores. De esta forma, la proximidad urbana puede dejar de ser considerada por los agricultores profesionales como una amenaza (Vidal y Vidan, 2008).

Favorecer la existencia de un amplio colectivo de productores, propietarios o arrendatarios de pequeña escala, asegura que el espacio agrícola esté más democratizado y que su impacto en el desarrollo económico local sea mayor (Yacamán, 2015b). También es necesario trazar medidas que aseguren la presencia de las mujeres en la actividad agraria como motores del desarrollo local endógeno, y la renovación generacional para asegurar el futuro de la actividad agraria.

**e) Promover un cambio cultural con respecto al mundo agrario**

Resulta necesario un cambio cultural y de valores por parte de los habitantes urbanos y los planificadores en relación con el alimento, el mundo agrícola y la actividad profesional que representa (Bernard et al., 2012). En general, la sociedad ignora que los paisajes de la agricultura no son ecosistemas naturales y que sin la gestión de la actividad agraria no existirían. Ha prevalecido una malinterpretación de la agricultura, y se piensa que es lo mismo que los huertos comunitarios, los centros equinos, las granjas escuelas etc. Se piensa que estas actividades pueden seguir desarrollando la labor de mantenimiento y gestión del paisaje agrario e incluso, en el caso de los huertos comunitarios y de ocio, que pueden aprovisionar la ciudad de alimentos. Esta confusión lleva a que los planificadores y la sociedad no defiendan la importancia de la existencia de la agricultura profesional en los bordes fértiles de las ciudades, lo que da pie a que se generen actuaciones contraproducentes en términos de gobernanza alimentaria.

**f) Conectar la producción local con el consumo urbano**

Para mejorar las conexiones entre la producción y el consumo local a través de estrategias de planificación alimentaria urbana, Sonnino (2016) indica tres tipos de estrategias necesarias: en primer lugar, aquellas medidas relacionadas con la gestión del acceso de la tierra, y la planificación de lugares donde se desarrollen económicamente el resto de los eslabones de la cadena, no sólo para la agricultura, sino también para su transformación, almacenaje y distribución; el segundo tipo de medidas son las que fomentan la compra pública por su capacidad para incidir en un aumento considerable del consumo de productos saludables,

diversos y justos, y porque mantienen una lógica solidaria con los productores periurbanos; y el tercer grupo de estrategias son las que buscan fortalecer el carácter multifuncional del alimento con las diferentes políticas y sectores (salud, desarrollo territorial y medio ambiente y paisaje), lo que a su vez genera importantes repercusiones en el nivel de la gobernanza alimentaria. Estos tres bloques de estrategias, al trabajarse de forma paralela, pueden ayudar conectar los eslabones de la cadena agroalimentaria urbana.

#### **g) Fortalecer económicamente los eslabones de la cadena**

Para mejorar la seguridad alimentaria y la resiliencia económica del sistema agroalimentario, las estrategias no se pueden focalizarse sólo en medidas de apoyo a los dos extremos de la cadena- producción y consumo- sino que deben ampliarse hasta alcanzar la gran diversidad de iniciativas y agentes de la cadena agroalimentaria. Es necesario buscar alternativas para hacer frente a uno de los mayores obstáculos que tiene la relocalización de la cadena , cual es la ausencia de estructuras económicas, organizativas y físicas con la escala apropiada para la transformación y la distribución de alimentos locales (Cleveland, 2014).

También, como se ha visto anteriormente, es imprescindible fomentar iniciativas de gobernanza alimentaria que permitan orientar el flujo de bienes y servicios para satisfacer las demandas de la comunidad. Sonnino (2016) pone de relieve el importante papel que están teniendo las infraestructuras logísticas de alimentación (*Food Hubs*) para mejorar el acceso a alimentos locales y para conectar la producción con el consumo. Los *Food Hubs* está emergiendo como una herramienta de gran utilidad para que los productores de pequeña y mediana escala puedan transformar o distribuir conjuntamente los productos alimentarios en la escala local-regional (Morley et al., 2008). Estas estructuras de base comunitaria resultan esenciales para la mejora de la viabilidad económica de explotaciones y transformadores de pequeña y mediana escala (Wright, 2015).

Las estrategias para incentivar la compra pública de alimentos locales mediante la introducción en los comedores de organismos semi-públicos y públicos - comedores escolares, de hospitales y prisiones-, además de tener un importante impacto en la dieta, también ayudan a fortalecer las economías locales, ya que la compra pública constituye una fuente de demanda que es estable y predecible en el tiempo (Morgan 2008; Wiskerke, 2009).

#### **h) Medidas para la mejora de la calidad de los productos y las buenas prácticas agrarias**

La transición hacia sistemas alimentarios sostenibles debe ser compatible con la conservación de los recursos naturales y esto condiciona que la viabilidad de las explotaciones agrarias no se haga a costa del agotamiento de dichos recursos. La crisis de la rentabilidad de la agricultura industrial, la dependencia del sector primario de las subvenciones de la PAC y los graves impactos medioambientales y paisajísticos de la industrialización de la agricultura obligan a un cambio de sentido a la hora de reorientar la política agroalimentaria.

Se deben incorporar medidas para apoyar y promover que la actividad agraria oriente su producción al mercado local con alimentos frescos y de temporada y que produzca bajo manejos ecológicos. Se debe acompañar a las explotaciones agrarias con asesoramiento técnico para minimizar la erosión del suelo y la contaminación de aguas superficiales y subterráneas por contaminantes químicos. También es importante poner en marcha

actuaciones para recuperar la agrobiodiversidad y para mejorar el tratamiento de plagas utilizando métodos de la agricultura ecológica. Sin una agricultura respetuosa con el medio ambiente no se pueden obtener alimentos saludables y libres de residuos químicos.

#### **i) Puesta en valor de la identidad local de la agricultura**

El deseo de una agricultura de proximidad que gestiona paisajes de calidad alrededor de las ciudades debe ser repensado para ofrecer una mejor respuesta a la realidad de la agricultura contemporánea (Vidal, 2009:1). Sobre este asunto, Vidal considera que dado que se han debilitado enormemente los lazos entre el mundo rural periurbano y el urbano, antes de pedir a los agricultores una mayor implicación en la gestión de un paisaje de calidad según lo demanda la sociedad urbana, es necesario hacer una reconstrucción de los lazos culturales que se han debilitado con el tiempo entre productores y consumidores.

La influencia del lugar de origen de la producción se ha ido perdiendo paulatinamente, desvinculándose de la calidad y la naturaleza de los productos del lugar (Roep y Wiskerke, 2006), frente a los producidos en masa. A través de la pérdida de identidad de los alimentos en relación con su lugar de producción, los saberes locales, las formas tradicionales de gestión, los consumidores también pierden el interés por los lugares en los que fueron producidos. Para revertir esta situación, se están iniciando experiencias de éxito con la puesta en marcha de procesos de patrimonialización de la agricultura para movilizar el conocimiento cultural e histórico asociado al manejo de los sistemas agrarios, recuperando la identidad de los productos hortofrutícolas (Mata y Yacamán, 2016). Al establecer un vínculo entre la calidad y la especificidad de un contexto territorial restringido, se facilita la cooperación y la confianza (Moragues-Faus y Sonnino, 2012), se fortalece la co-responsabilidad con el lugar mediante una construcción social activa y consiente que revaloriza elementos y saberes tradicionales con una visión de futuro (Barham, 2003).

El tratamiento de la puesta en valor de la identidad del paisaje agrario debe estar fundamentado en la revalorización de la multifuncionalidad de la agricultura, siempre priorizando la producción de alimentos sobre otras actividades alternativas que puedan ayudar a diversificar los ingresos de la economía. También es necesario poner en valor las técnicas tradicionales de manejo y las variedades locales que aún se cultivan, ya que estos dos elementos son dos fuertes símbolos de la identidad (Bernard et al., 2012). Por ello, es importante que el proyecto agrourbano se implique con el fomento y la innovación de la producción agraria local, que es la que gestiona el paisaje, buscando sobre todo la calidad y autenticidad de la producción, asumiendo los cambios agronómicos y territoriales que en su caso sean necesarios, pero salvaguardando los rasgos distintivos del carácter del paisaje (Mata y Yacamán, 2016).

#### **j) Favorecer el acceso y disfrute del paisaje agrario saludable**

Los paisajes de la agricultura están despertando en Europa un interés creciente debido a la demanda social del paisaje como elemento de calidad de vida causado por el proceso de ambientalización de la agricultura europea (Mata, 2004). Dicha demanda social requiere que se apliquen medidas de gestión territorial destinadas a la ordenación de nuevos usos vinculados con el disfrute del paisaje agrario para que no entorpezcan la actividad agraria profesional. A través de la gestión territorial se puede garantizar el acceso y disfrute al

paisaje, y hacerlo legible para la sociedad urbana, convirtiéndose así el paisaje como recurso de desarrollo territorial singular de cada territorio.

El paisaje es definido por el Convenio Europeo del Paisaje, aprobado en Florencia en el año 2000, como “una parte del territorio tal y como es percibido por la población y cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y humanos y de sus interrelaciones”. Esta definición destaca “la idea de que el paisaje forma un todo territorial, referido en cada caso a un espacio concreto, en el que los elementos naturales y humanos son considerados simultáneamente” (Mata, 2004: 99). De acuerdo a esta interpretación la agricultura puede ser identificada como una actividad productora de paisajes a través de su actividad económica. Desde esta perspectiva, organizaciones como la FAO (2013), están promoviendo un enfoque paisajístico para el tratamiento de los sistemas agrarios como marco para coordinar las actividades de base territorial para conseguir mejores objetivos de manejo. Por ello, buscar formulas innovadoras de apoyo de la agricultura multifuncional desde el enfoque del paisaje puede ayudar sin duda a fortalecer el sistema de relaciones campo-ciudad.

#### **k) Democratizar el proyecto agrourbano**

La dinámica contemporánea en torno a la planificación agroalimentaria, requiere de nuevos marcos para sacar provecho al potencial que tienen los nuevos agentes de la política agroalimentaria (redes alimentarias alternativas, redes de ciudades, consumidores críticos, agricultores comprometidos con la agricultura ecológica, investigadores de diferentes disciplinas, y planificadores). El papel proactivo de la sociedad en torno a los espacios públicos e institucionales con responsabilidades en materia de alimentación está generando nuevos tipos de iniciativas políticas (Renting et al., 2012) que requiere de nuevas estructuras para el gobierno de los asuntos alimentarios basados en la democracia participativa. Estos canales deben estar estructurados para que sean capaces de redefinir el equilibrio de fuerzas entre los diferentes agentes de la cadena y entre los diferentes usos del suelo del modelo urbano.

El nuevo marco de la democracia alimentaria (*food democracy*) propuesto por Hassanein (2008:290) señala dos cuestiones clave: primero, que la democracia alimentaria no se construye solamente desde decisiones y acciones individuales, sino que necesariamente debe involucrar acciones colectivas entre organizaciones; es precisa una efectiva coalición entre agentes que trabajen las patas de la sostenibilidad- ecología, solvencia, viabilidad económica, justicia social y bienestar-; la cooperación entre diversos agentes posibilita cambios que de forma individual no se podrían conseguir. La segunda cuestión es la importancia de que la participación sea significativa en términos de poder incidir en las relaciones en torno al alimento y al sistema alimentario. Para alcanza ese objetivo Hassanein argumenta que es muy importante que los agentes tengan la suficiente información como para que su participación pueda ser efectiva.

## CAPÍTULO 4.

### INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y ORDENACIÓN DEL PAISAJE

#### 4.1 INTRODUCCIÓN

Desde la segunda mitad del siglo XX<sup>18</sup> asistimos a un cambio en las relaciones entre la sociedad y el territorio en las grandes áreas metropolitanas. Se ha producido una profunda reorganización y restructuración económica y territorial (Plaza et al. 2003), que se manifiesta en la devastación de los paisajes tradicionales y en la marginación de las prácticas tradicionales de uso y gestión del territorio. Los paisajes periurbanos están siendo transformados bajo la influencia del proceso de globalización económica que dispersa sobre el territorio los usos urbanos a golpe de reclasificaciones, ocupando suelos fértiles y desvertebrando el territorio con el paso de grandes infraestructuras viarias (Naredo y Frías, 2003; Roca et al., 2011; Matarán, 2013a). La consecuencia más inmediata en la escala territorial en las áreas metropolitanas españolas es la hegemonización de un nuevo paisaje banal, carente de identidad y sin apenas rastros de tramas heredadas del pasado.

En el siglo XXI, la economía de mercado se ha impuesto como lenguaje universal, dominada por la sociedad de consumo y caracterizada por el aumento de movilidad de personas y mercancías, por la deslocalización de los alimentos y los bienes, que tiene su expresión en el territorio (Nogué, 2007a), alterando las relaciones entre identidad, significado y lugar, y generando paisajes sin discurso y sin imaginario (Nogué, 2007a). Este proceso ha supuesto desterritorialización, concepto que define Alberto Magnaghi (2011) como la creciente tendencia a la pérdida de referentes territoriales locales, consecuencia del modelo hegemónico de desarrollo.

La consecuencia de esta banalización generalizada, cuando no pura y simple suplantación, es que algunos paisajes empiezan a ser raros, adquieren el valor de bien escaso y son objeto de valorización por parte de la sociedad, que exige su protección como patrimonio social (Cortina, 2011a:68). En el caso de los paisajes agrarios periurbanos, la situación se agudiza y se hace cada vez más compleja por diversos conflictos y presiones que surgen de la coexistencia en un mismo lugar de diferentes actividades y de intereses por parte de múltiples agentes (Darly y Torre, 2013).

En el contexto periurbano, el paisaje atraviesa una situación contradictoria. Al tiempo que se produce un deterioro en la calidad o la irreversible desaparición de conjuntos paisajísticos valiosos, emerge un interés creciente por la calidad paisajística de los entornos urbanos. Inmersos en una paradoja territorial entre la desafección y la revalorización de los lugares, surge la necesidad de singularizarse, de exhibir y resaltar todos aquellos elementos

---

<sup>18</sup> Según un estudio realizado por Oriol Nel.lo sobre las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI, señala como a partir de 1959, con la introducción de las medidas liberalizadoras y de apertura económica, el proceso de urbanización dispersa tuvo un gran avance en las principales áreas metropolitanas (Nel.lo , 2004).

significativos que diferencian a un territorio de los demás (Nogué, 2007b). Estamos ante lo que Manuel Castells (2000) denomina como el poder de la identidad.

## **4.2 INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO PARA LA DEFENSA Y PUESTA EN VALOR DEL PAISAJE**

Existe un amplio grupo de políticas e instrumentos para proteger y ordenar los paisajes en el contexto europeo. Este capítulo describe algunas de las diferentes herramientas y normas que están siendo utilizadas para la defensa y revalorización de los paisajes de la agricultura. Para ello, se analizan diversos documentos normativos y figuras territoriales de carácter internacional, estatal, autonómico y local.

### **El Convenio Europeo del Paisaje**

La referencia en el nivel europeo para el diseño de políticas de protección, gestión y ordenación del paisaje es el Convenio Europeo del Paisaje (CEP)<sup>19</sup>, lanzado por el Consejo de Europa. Es el primer marco internacional elaborado exclusivamente para el tratamiento del conjunto de dimensiones del paisaje, en el que se insta a los Estados Miembros a adoptar políticas y medidas en distintas escalas con el objetivo de promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes europeos. El CEP destaca el importante papel que desempeñan los paisajes europeos en favor del interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental, económico y social. De esta forma, el Convenio otorga al paisaje el carácter jurídico del que carecía (Ortega, 2007), superando la sostenida ambigüedad normativa, con la adopción de una definición sencilla e integrada de paisaje (Zoido, 2009b).

“El paisaje es cualquier parte del territorio, tal y como es percibida por las poblaciones, cuyo carácter resulta de la acción de factores naturales y/o humanos y de sus interrelaciones” (Council of Europe, 2000a, art. 1).

Según esta definición, el CEP considera el paisaje como el producto de las relaciones históricas y culturales de la acción humana con la naturaleza, lo que le imprime el “carácter” que diferencia unos paisajes de otros similares. Este enfoque del paisaje como carácter del territorio –de cada territorio– es justamente lo que aproxima la noción de paisaje a la de patrimonio (Mata, 2008), y lo que implica también el reconocimiento de la contribución del paisaje al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad de los territorios (CE, 2000a, preámbulo).

---

<sup>19</sup> Se elaboró por el Consejo de Europa, por un amplio grupo de expertos a lo largo de casi un decenio. Para su elaboración se hicieron una serie de consultas públicas con organismos científicos, organizaciones no gubernamentales y autoridades regionales europeas. Se puso a la firma de las Partes en Florencia el 20 de noviembre del 2000, entró en vigor en 2004 y España lo ratificó el 26 de noviembre de 2007 (BOE/ 5/02/2008).

El CEP insta a los Estados Miembros a formular estrategias y directrices concretas que permitan la adopción de medidas específicas con vistas no sólo a la protección, sino también orientadas a gestión y ordenación del paisaje (CE, 2000a, art. 1). En segundo lugar, el CEP considera necesario el desarrollo de políticas no sólo sobre paisajes excepcionales, sino también sobre los paisajes cotidianos o degradados, estén en áreas rurales o en las proximidades de las ciudades. Esto incluye los paisajes cotidianos, fragmentados y banales. Al ampliar el abanico de su ámbito de aplicación a todo el territorio y relacionarlo con desarrollo económico y bienestar social, convierte el paisaje en un hito novedoso (Mata, 2008). En definitiva, representa una auténtica ruptura con los instrumentos que previamente habían considerado al paisaje sólo en referencia por su excepcionalidad, de gran significado cultural singular o por su grandiosidad (Zoido, 2009b). Así todos los paisajes de la agricultura, pasan a ser objeto de protección jurídica.

El reconocimiento jurídico de la defensa de todos los paisajes implica derechos y responsabilidades por parte de todas las instituciones y todos los ciudadanos (CE, 2008). Esto supone que la población debe desempeñar un papel activo en los procesos de adquisición de conocimiento, de decisión y gestión de la calidad de los lugares. Sobre esto, el CEP establece que las políticas territoriales deben incorporar objetivos de calidad paisajística, basados en las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno (CE, 2000a, art.1). Es una aproximación novedosa, porque al incluir las percepciones y los valores culturales de la población, incluye el patrimonio intangible (Frolova, 2009), y porque se apoya fundamentalmente sobre dos principios: el paisaje como parte de la calidad de vida de todas las personas y el paisaje como expresión de la identidad cultural de cada sociedad (Zoido, 2009). Eso exige que se democratizen las metodologías utilizadas para la toma de decisiones sobre las políticas de paisaje y de ordenación territorial, lo que a su vez conduce a “indagar nuevas fuentes estadísticas y acudir a técnicas cualitativas de investigación y al trabajo de campo a través de la realización de entrevistas y encuestas a instituciones y agentes sociales con presencia activa en cada ámbito” (Silva y Fernández, 2008:71).

Desde esta óptica, podemos afirmar que el Convenio territorializa el concepto del paisaje, destacando así la importancia de abordar su protección y puesta en valor desde las especificidades de cada lugar. Gracias a esta apertura conceptual, el CEP aporta una nueva dimensión sobre los derechos vinculados al territorio, siendo la ordenación del territorio es uno de los principales ámbitos político y técnico para hacerlos efectivos (Zoido, 2009).

La ratificación del CEP obliga a las Administraciones firmantes a abordar al menos las siguientes etapas fundamentales, que conducen a la acción paisajística (Zoido, 2011: 19):

- Formular objetivos de calidad paisajística para todo el territorio nacional.
- Asumir responsabilidades propias de protección, gestión y ordenación de paisajes transfronterizos.



- Incluir y desarrollar la dimensión paisajística en las políticas sectoriales de su competencia.

El gobierno Español ratificó el Convenio el 26 de noviembre del 2007 y su entrada en vigor tuvo lugar el 1 de marzo del 2008<sup>20</sup>. Sin embargo, hasta el momento los planteamientos del CEP no han sido incorporados a ningún documento jurídico específico para el desarrollo de políticas en materia de paisaje de carácter estatal más allá de las referencias importantes que contiene la Ley de patrimonio natural y biodiversidad de 2007 y la de evaluación ambiental de 2013.

### **El impacto del CEP en el ordenamiento jurídico español**

El Convenio Europeo del Paisaje de conformidad con los principios constitucionales de cada Estado, su organización administrativa y respetando el principio de subsidiariedad (CE, 2000a, art 4), establece una serie de medidas generales que los países firmantes se comprometen a desarrollar para orientar las iniciativas de carácter operativo (CE, 2000a, art 5):

- Reconocer jurídicamente los paisajes como elemento fundamental del entorno humano, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural y como fundamento de su identidad.
- Definir y aplicar en materia de paisajes políticas y medidas específicas destinadas a la protección, gestión y ordenación del paisaje.
- Establecer procedimientos para la participación pública, por parte de las autoridades locales y regionales y otras partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje.
- Integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualquier otra política que pueda tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

En cuanto a las tareas ligadas al conocimiento (identificación y calificación), expresadas en el artículo 6 del CEP, se enumeran las siguientes obligaciones:

- Identificar los paisajes de todo el territorio
- Analizar las características y las presiones que los transforman
- Realizar el seguimiento de sus transformaciones

---

<sup>20</sup> BOE d 5/02/2008.

Hasta el momento, la primera obligación de caracterización de los paisajes, fase preliminar para el desarrollo de cualquier política del paisaje, se ha cumplido con la elaboración del Atlas de los Paisajes de España (Mata y Sanz, 2003), fruto de un convenio entre el Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid y el Ministerio de Medio Ambiente de España. El Atlas identifica 1.256 paisajes atendiendo a sus dimensiones históricas, culturales, naturales y territoriales.

El resto de compromisos asumidos con la firma del CEP por parte del Estado español siguen sin ejecutarse. Sin embargo, algunas Comunidades Autónomas han tomado el liderazgo en esta materia y han aprobado legislaciones específicas de paisaje como es el caso de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Galicia, Cantabria y el País Vasco, ésta última a través un Decreto de paisaje. Nos hallamos ante una situación de falta de un marco normativo estatal, en tanto que las Comunidades Autónomas comienzan a implantar a distintos ritmos instrumentos, proyectos y planes en concordancia con los principios, criterios y objetivos marcados por el CEP. Todo ello genera ciertos problemas porque no existe en España “un esquema que determine con claridad cuál va a ser la legislación básica y la normativa para el desarrollo de las competencias paisajísticas” (Cortina, 2009:322). Aun así, “en razón a la distribución de competencias tanto sectoriales como territoriales, las comunidades autónomas tienen una responsabilidad clave en la aplicación de las políticas del paisaje” (Ortega, 2007:24).

A continuación, se describen las legislaciones paisajísticas aprobadas hasta el momento. El liderazgo político ejercido por algunas comunidades autónomas es muy pertinente, si se tiene en cuenta la rápida transformación que está sufriendo el territorio como consecuencia de procesos socioeconómicos tan importantes como el aumento de la población urbana, una frenética actividad urbanizadora y edificadora, la expansión de las actividades turísticas y los modelos de la producción agraria más industrializada (Zoido, 2005).

### **Legislación catalana sobre políticas del paisaje**

Cataluña ha sido la comunidad pionera en incorporar las directrices del Convenio Europeo del Paisaje a través de la Resolución 364/VI del 14 de diciembre del año 2000, aprobada por el Parlamento catalán. Posteriormente, promulga la Ley 8/2005 de protección, gestión y ordenación del paisaje en Cataluña y el Reglamento<sup>21</sup> que la desarrolla. Dicha Ley tiene por objeto impulsar la plena integración del paisaje en el planeamiento y en las políticas de ordenación territorial y urbanística, así como en las demás políticas sectoriales que inciden en el mismo de forma directa o indirecta (Ley 8/2005, cap.1).

Su ámbito de aplicación es según el artículo 4, el conjunto del territorio en Cataluña, tanto si el paisaje es el resultado de una acción humana intensa como si predominan los elementos naturales, sin perjuicio de lo dispuesto por las normas, los planes y los programas en materia ambiental, agrícola, forestal y ganadera y el resto de la legislación sectorial que sea de aplicación a determinados espacios o categorías de protección.

---

<sup>21</sup> El Decreto 343/2006 de 19 septiembre desarrolla el Reglamento

La Ley de protección, gestión y ordenación del paisaje en Cataluña crea los Catálogos del Paisaje, que son documentos de carácter técnico que recogen la tipología de los paisajes de Cataluña, e identifican los valores y su estado de conservación para posteriormente proponer objetivos y medidas de calidad paisajística. Se llevan a cabo para integrar los objetivos paisajísticos en el planeamiento territorial en Cataluña, así como en las políticas sectoriales (Nogué y Sala, 2008). El alcance territorial de los catálogos está determinado por los planes territoriales parciales<sup>22</sup>, que están situados jerárquicamente por encima del planeamiento urbanístico municipal. Son, por lo tanto, “los instrumentos que permiten facilitar la conexión entre el planeamiento territorial y urbanístico en lo referente a la implementación de las políticas del paisaje” (Nogué y Sala, 2008:6). En este sentido, cabe recalcar que su trascendencia, a diferencia de otras iniciativas similares que han avanzado en la caracterización de los paisajes, es que su fin último no es sólo la descripción y difusión de los valores de los paisajes, sino orientar las directrices del planeamiento a distintas escalas. Los criterios seguidos para la elaboración de las unidades del paisaje son tanto cuantitativos como cualitativos, al abordar el paisaje desde un enfoque integrado tanto de los componentes naturales, como identitarios. Los objetivos de calidad paisajística son elaborados a partir de la percepción de los agentes que los habitan tal y como lo recoge el Convenio Europeo de Paisaje.

Otro de los aspectos más destacados de la Ley 8/2005 es la definición y establecimiento de dos instrumentos de gestión participativa para orientar las políticas del paisaje como son los Cartas del Paisaje y la creación del Observatorio del Paisaje<sup>23</sup>. De acuerdo con la Ley, las Cartas son instrumentos de concertación de estrategias socio-institucionales para cumplir con las actuaciones en materia de paisaje. Sus contenidos deben tener en cuenta lo establecido por los catálogos que inciden en su ámbito de actuación. Como señala Albert Cortina (2009), su objetivo es dinamizar los valores del lugar una vez consensuada una hoja de ruta, que facilite el entendimiento y el consenso entre los agentes implicados en las transformaciones y la gestión de los paisajes de un territorio. En cuanto al Observatorio del Paisaje, es la entidad con representación de diversos agentes que actúa como institución de apoyo y colaboración con la Administración de la Generalitat de Cataluña en las políticas del paisaje (Ley 8/2005, cap. IV, Art. 13).

Otro de las particularidades relevantes de la Ley es la creación del Fondo que tiene por objeto fomentar la realización de actuaciones paisajísticas según los criterios marcados por la Ley. Este instrumento financiero resulta de capital importancia para el desarrollo de las políticas en esta materia. Se dota de aportaciones de los presupuestos de la Generalitat como de otras administraciones, entidades y empresas.

Por último, la Ley menciona la necesidad de implementar instrumentos de sensibilización y educación con el objetivo de poner en valor el patrimonio colectivo y para integrar los valores del paisaje tanto en la educación formal como no formal. Por último, describe y aúna los contenidos que deben tener los estudios de impacto e integración paisajística, para evitar los

---

<sup>22</sup> Los planes territoriales parciales están concebidos para desplegar el Plan Territorial General de Cataluña en cada uno de sus siete ámbitos territoriales.

<sup>23</sup> Entra en funcionamiento en marzo del 2005.

impactos derivados de proyectos y actuaciones de distinto tipo realizados en el territorio catalán.

### **Legislación valenciana sobre políticas del paisaje**

La Comunidad Valenciana ha sido la primera autonomía en cuanto a aprobación de legislación en ordenación y protección del paisaje a través de su Ley 4/2004, de 30 de junio, desarrollada por el Reglamento del Paisaje mediante el Decreto del Consejo 120/2006, de 11 de agosto de la Comunidad Valenciana. La ley dotó a la Comunidad de una regulación integrada de ordenación del territorio y urbanismo, estableciendo entre ambas funciones públicas (Ley 4/2004, preámbulo) de acuerdo con los criterios de la Estrategia Territorial Europea<sup>24</sup>. Parte de una visión integral del paisaje según se establece en el marco del Convenio Europeo del Paisaje y su ámbito de aplicación es la totalidad del territorio de la Comunidad Valenciana. La voluntad de la ley “es que el paisaje actúe como criterio condicionante de los nuevos crecimientos urbanos y de la implantación de las infraestructuras del territorio” (Cortina, 2009: 334). La norma pionera mencionada, ha sido modificada por la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

Su ámbito de aplicación, según el artículo 25 de la mencionada ley de 2004 –en este aspecto no se advierten cambios con respecto a la de 2014–, son todos los espacios naturales, las áreas urbanas, periurbanas y rurales, y alcanza tanto a los espacios terrestres como a las aguas interiores y marítimas. Conciernen a los paisajes considerados como notables, a los paisajes cotidianos y, también, a los degradados.

Entre los aspectos novedosos se señala la creación de una Infraestructura Verde, definida como una estructura territorial básica formada por las áreas y elementos territoriales de alto valor ambiental, cultural y visual; las áreas críticas que debe quedar fuera de urbanización; y el entramado territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales de los elementos anteriores (Ley 4/2004, art. 19). La planificación territorial y urbanística debe integrar las áreas y elementos que conforman la Infraestructura. Se propone la inclusión de todos los espacios protegidos de la Comunidad Valenciana en la Infraestructura Verde.

Para concretar el mecanismo de incorporación de la Infraestructura Verde, la ley propone la creación de la figura del Plan de Acción Territorial, que establece los elementos y las áreas que deben formar parte de la Infraestructura, y también determina los criterios de gestión al conjunto de dicha infraestructura, además de identificar y proteger los paisajes de relevancia regional.

Entre los instrumentos de ordenación y gestión del paisaje, la Ley establece además de los Planes de Acción Territorial, los Catálogos Paisajísticos, los Estudios del Paisaje y los de

---

<sup>24</sup> Elaborada por el Comité de Desarrollo Territorial, en el año 1999, en la que se acordaron unos modelos y objetivos territoriales comunes para el desarrollo futuro del territorio de la Unión Europea. Constituye un marco de orientación para políticas sectoriales con repercusiones territoriales de la Comunidad y los Estados miembros, y para las autoridades locales.

Integración Paisajística en la planificación territorial (Ley 4/2004, cap. III). Los Estudios del Paisaje son considerados la piedra angular de la ordenación paisajística valenciana (Frolova, 2009), al ser los instrumentos que definen las unidades y establecen los objetivos de calidad paisajística, analizan las actividades y procesos que inciden en el paisaje, indican las acciones de restauración o protección que se deben de desarrollar para cumplir los objetivos de calidad y son estudios que están integrados en los instrumentos de planeamiento territorial (Ley 4/2004, art 31).

Uno de los principios relevantes que guía esta Ley es la participación de los ciudadanos en las fases de los procesos de decisión sobre políticas, planes y programas territoriales (Ley 2/2004 art. 89). En coherencia con estos principios, incorpora algunos mecanismos novedosos sobre gobernanza del territorio y del paisaje, entre los que destaca la creación del Instituto de Estudios Territoriales del Paisaje, para el análisis y diagnóstico orientado al diagnóstico de los problemas paisajísticos y buscar soluciones alternativas. Otra de las herramientas en materia de gobernanza son las Juntas de participación del territorio y el paisaje, las cuales constituyen un canal directo para la participación ciudadana en la política territorial y del paisaje. Entre sus atribuciones destaca la colaboración en la redacción de informes previos de los planes de acción territorial, la participación en la definición de los objetivos de calidad paisajística y en la redacción de los informes previos de programas y proyectos para la sostenibilidad y mejora de la calidad de vida.

Al igual que la ley catalana, también la ley valenciana de 2004 proponía también la creación de un fondo, con el nombre de Fondo para la equidad territorial, con el objetivo de administrar los recursos económicos procedentes de la gestión territorial, de los presupuestos de la Generalitat, los fondos provenientes del Estado y la Unión Europea y las aportaciones de instituciones y particulares.

### **Legislación gallega sobre políticas del paisaje**

Galicia ha sido la tercera comunidad autónoma –le ha seguido Cantabria- en integrar el paisaje en el ordenamiento jurídico, aunque en este caso desde la política ambiental y de espacios protegidos. Para ello aprobó la Ley 7/2008, de protección del paisaje, y de esta forma la Xunta de Galicia reconoce jurídicamente el paisaje y la promoción de las políticas del paisaje, tal y como lo define el Convenio Europeo del Paisaje. Según marca la Ley, tiene por objeto, además de su reconocimiento jurídico, la protección, la gestión y la ordenación del paisaje de Galicia en el marco del desarrollo sostenible, impulsando la plena integración del paisaje en todas las políticas sectoriales que incidan en el mismo.

El ámbito de aplicación de la Ley, de acuerdo con el artículo 4, es todo el territorio de Galicia, ya sean áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas, así como aquellas otras áreas de elevado valor ambiental y cultural, e incluso los paisajes degradados, comprendiendo asimismo las zonas terrestres, marítimo-terrestres, marítimo-terrestres y las aguas interiores.

En cuanto a los instrumentos de protección, gestión y ordenación del paisaje, la Ley establece cuatro: los Catálogos del paisaje en Galicia, las Directrices del paisaje, los Estudios de Impacto e integración paisajística y los Planes de Acción del paisaje en áreas protegidas. Los Catálogos del Paisaje son los documentos de referencia, utilizados para identificar los tipos de paisajes existentes en cada área paisajística y las características que los diferencian. Su

elaboración debe de correr a cargo del Observatorio Gallego del Paisaje, siendo aprobados por el Consejo de Xunta de Galicia. Las Directrices del Paisaje son las determinaciones basadas en la información de los catálogos, que definen los objetivos de calidad paisajística que debe alcanzar cada unidad paisajística. Los objetivos de calidad, tal y como lo marca el CEP, deben de expresar las aspiraciones de la ciudadanía mediante un proceso de participación pública. Las Directrices son elaboradas por la Consejería competente en medio ambiente y desarrollo sostenible, y le corresponde a la Xunta de Galicia su aprobación.

Los catálogos del paisaje deben incluir (Ley 7/2008, artículo 9):

- La identificación de los diferentes tipos de paisaje que existen en cada área paisajística.
- Un inventario de los valores paisajísticos presentes en cada área paisajística, identificando aquellos ámbitos que en cada área presenten un especial estado de deterioro y que precisen especiales medidas de intervención y protección.
- Un análisis de las causas que determinaron la existencia de esos tipos de paisaje, de aquéllas que inciden hoy sobre los elementos del paisaje, y su evolución futura prevista.
- Una diagnosis del estado actual del paisaje en cada área paisajística.
- La delimitación de las unidades de paisaje presentes en cada área, entendidas como ámbitos territoriales con valores paisajísticos homogéneos y coherentes.

La Ley además establece la creación del Observatorio Gallego del Paisaje, como entidad de apoyo y asesoramiento a la Xunta de Galicia en materia de paisaje: desarrollo de catálogos, iniciativas de sensibilización, evaluaciones del estado de conservación de los paisajes gallegos, asesorar a entidades locales para implementar políticas del paisaje o hacer el seguimiento de iniciativas en materia de paisaje, entre otras.

En materia de gobernanza, la ley establece la celebración de Pactos del paisaje, como instrumentos de concertación entre las administraciones públicas, las entidades locales y los agentes económicos y sociales de territorio. La participación es de carácter voluntario y en los resultados de dichos encuentros se incorporarán propuestas específicas para alcanzar los objetivos de calidad paisajística, según las recomendaciones de los Catálogos y las Directrices del paisaje. También, la ley insta a la realización de acuerdos voluntarios en áreas de especial interés paisajístico entre los propietarios y las entidades públicas para fomentar la defensa y conservación de los valores naturales y culturales.

A diferencia de las leyes antes mencionadas, la Ley de protección del paisaje de Galicia no prevé ningún instrumento de financiación, con partidas específicas para fomentar el desarrollo y la puesta en marcha de políticas de paisaje.

### **Síntesis de la regulación jurídica realizada hasta el momento**

A pesar de lo poco que ha avanzado la Administración General del Estado en desarrollar políticas de paisaje específicas, en el nivel autonómico algunas Comunidades Autónomas han avanzado por el camino marcado por el Convenio Europeo del Paisaje, un marco adecuado en el cual apoyarse para incorporar el paisaje a la ordenación del territorio utilizando diferentes formulas. En este sentido, el CEP ha servido sin duda para marcar un punto de inflexión en las políticas del paisaje, al haber promovido su plasmación jurídica en ciertas legislaciones autonómicas del Estado español (Ley 8/2005 del Paisaje de Cataluña, Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana, Ley 7/2008 del Paisaje de Galicia; Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje, de Cantabria), aunque sin la implicación de la Administración General del Estado.

Las tres leyes comentadas han incorporado cuestiones de gran relevancia sobre las orientaciones que promulga el CEP:

- Asumir que todo el territorio es paisaje.
- Incorporar tres tipos de acciones -protección-gestión-ordenación-, superando el mero proteccionismo y la fosilización de la concepción dominante de las anteriores políticas del paisaje y asumiendo una visión evolutiva del paisaje (Cortina, 2009).
- Introducir en la definición del paisaje todas sus dimensiones (culturales, históricas, ambientales y territoriales) y sus interrelaciones, lo que implica un entendimiento holístico del territorio, lo que permite regular jurídicamente el paisaje de forma exclusiva y no dentro de otros documentos jurídicos como se había hecho hasta el momento.
- Establecer la participación ciudadana como elemento necesario para definir los objetivos de calidad paisajística.

A continuación, se incluye una tabla comparativa sobre las tres leyes autonómicas mencionadas sobre protección y gestión del paisaje:

**Tabla 6.** Resumen con los principales instrumentos definidos en la Ley 8/2005 de Cataluña, Ley 4/2004 de la Comunidad Valenciana y la Ley 7/2008 de Galicia.

<b>Instrumentos</b>	<b>Ley 8/2005 de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña</b>	<b>Ley 4/2004 de ordenación y protección del paisaje de la Comunidad Valenciana</b>	<b>Ley 7/2008 de protección del paisaje de Galicia</b>
<b>De protección y gestión del territorio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Catálogos del paisaje</li> <li>-Directrices del paisaje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Catálogos del paisaje</li> <li>-Infraestructura Verde</li> <li>-Plan de Acción Territorial</li> <li>-Estudios de Paisaje</li> <li>-Estudios de integración paisajística</li> <li>-Programas del paisaje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Catálogos del paisaje</li> <li>-Directrices del paisaje</li> <li>-Estudios de impacto e integración paisajística</li> <li>-Planes de Acción del paisaje de áreas protegidas</li> </ul>
<b>De apoyo y asesoramiento de las políticas del paisaje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Observatorio del Paisaje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Observatorio del Paisaje</li> </ul>
<b>De gobernanza paisajística y territorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cartas del paisaje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Juntas de participación del territorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pactos por el paisaje</li> <li>-Acuerdos voluntarios</li> </ul>
<b>De gestión de Fondos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fondo para la protección, gestión y ordenación de paisaje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fondo para la equidad territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sin definir</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Se evidencia una falta de orientaciones y criterios de escala superior a las de las legislaciones autonómicas para la elaboración de políticas públicas específicas en relación con paisaje, más concretas que las que marca el Convenio Europeo del Paisaje. La consecuencia directa es una evidente disparidad en cuanto a metodologías y herramientas para proteger, gestionar y ordenar los paisajes en las comunidades que han tomado la iniciativa política en esta materia. Lo que no quiere decir que sea un aspecto negativo, pero sí que en caso de que hubiera una ley nacional sobre paisaje, algunas cuestiones probablemente quedarías mejor coordinadas y resultas, y su incidencia a escala de todo el territorio sería mayor, por ejemplo, en cuestiones



relacionadas con las competencias, la financiación o las formas de cooperación entre paisajes fronterizos entre comunidades autónomas. Otra cuestión que está en este momento en el aire es el papel que tiene que asumir el Estado en las políticas de paisaje.

Sobre las competencias y responsabilidades el Consejo de Europa señala que “cuando las autoridades locales o regionales tienen la competencia necesaria para la protección, gestión y ordenación del paisaje, será más eficaz si la responsabilidad de su implementación está sujeta a un marco constitucional establecido legislativamente a nivel nacional” (CE, 2000b:8) y matiza afirmando que “cada país tiene la responsabilidad de establecer detalladamente las tareas y medidas para que cada nivel (nacional, regional, local) asuma su responsabilidad, estableciendo las reglas para favorecer la coordinación entre los niveles administrativos, en particular cuando a los instrumentos de planificación municipal y regional se refiere”. (CE, 2000b).

Queda patente la gran variedad de instrumentos de intervención aplicables a distintas escalas y con diferentes objetivos de acción: Catálogos del Paisaje, Infraestructuras Verdes, planes de acción territorial, Cartas del Paisaje, entre otros. Todos los instrumentos propuestos hasta el momento son de interés y pueden servir de ejemplo para otros territorios que quieran aplicar instrumentos de protección y puesta en valor del paisaje.

Como síntesis, se observa que las tres leyes comentadas (incluida la valenciana renovada de 2014) han asumido la creación de observatorios, centros o instituciones del paisaje, tal y como lo marca las recomendaciones del CEP: “las fuertes dinámicas de los paisajes contemporáneos y los numerosos problemas vinculados con la protección, gestión y ordenación del paisaje necesitarían una observación continua y un lugar de intercambios; a estos efectos, la creación de observatorios, centros o institutos del paisaje podría ser pertinente” (CE, 2008:36). Las instituciones creadas a tal efecto han tenido diferentes trayectorias e impactos sobre el territorio: o no se han logrado consolidar, como en los casos de Valencia y de Galicia, o están teniendo un importante impacto positivo en la aplicación del Convenio en las políticas públicas, como en el caso de Cataluña.

Otra significativa diferencia, por ejemplo, es que mientras las leyes catalana y valenciana se dotan de instrumentos para la financiación de las actuaciones orientadas a conseguir los objetivos marcados, en el caso de Galicia no se detalla cómo se financiarán los proyectos y acciones de paisaje.

Finalmente se observa cómo la aplicación de las leyes también es bastante dispar, “mientras que en Cataluña ya se ha desarrollado la ley en varias direcciones, la Comunidad Valenciana tiene instrumentos desarrollados pero no aprobados y Galicia poco ha avanzado en la aplicación de la Ley” (Paül y Queralt, 2009:93). Es evidente que, más allá de la aprobación de una norma o de la firma de un convenio, lo que realmente se necesita es voluntad política por hacer efectivo lo que está escrito sobre el papel. A pesar de la importancia que tienen todas estas legislaciones sobre paisaje, en ninguna de ellas se hace mención específica al carácter productivo de los paisajes de la agricultura, ni se habla de su función estratégica para la producción de alimentos en contextos urbanos y metropolitanos.

#### **4.3 LA APLICACIÓN DEL CEP EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

El paisaje es un elemento sustancial de la identidad de un territorio y como tal, parte inherente del modelo territorial (Zoido, 2011: 118). El paisaje también es, en su configuración formal, la huella de la sociedad sobre la naturaleza y sobre paisajes anteriores, la marca o señal que imprime “carácter” a cada territorio (Mata coord., 2009:37). Traducir la especificidad de cada paisaje, la marca de identidad y las aspiraciones de los agentes sociales en un marco de acción sin embargo resulta una tarea compleja. Gracias a la entrada en vigor del CEP, se están renovando radicalmente los presupuestos teóricos y metodológicos del análisis y la praxis del paisaje (Gómez y Riesco, 2010). ¿Pero cómo hacerlo? Como señala Rafael Mata, es difícil marcar con precisión la frontera entre los aspectos teórico-metodológicos y los instrumentales y operativos para hacer el camino del conocimiento a la acción (Mata, 2008).

Es el entendimiento del paisaje como territorio percibido la razón que explica la necesidad de definir los objetivos de calidad paisajística según las aspiraciones de la población (CE, 2000, art. 1). Según las orientaciones metodológicas del CEP (CE, 2008), la definición de los objetivos de calidad deben fundamentarse en el conocimiento de las características y cualidades específicas de los lugares concernidos, sobre las dinámicas y los potencialidades, y sobre la percepción de la población. A su vez, la finalidad por la que se definen los objetivos de calidad del paisaje consiste en que sirvan de orientación para la formulación de políticas y estrategias de gestión del territorio adecuadas a las realidades de cada lugar, y para favorecer que la planificación urbana y territorial que tengan una “conexión más adecuada entre economía y territorio, más allá del propio valor del suelo” (Farinós et al., 2015:90), en la que se destaquen las diversas dimensiones del paisaje, evitando de esta forma fraccionar el territorio según determinados elementos o intereses individuales y mercantilistas del territorio.

Sobre esto, Busquets y Cortina (2009a) señalan que para la conducción del conocimiento a un proyecto de gestión del paisaje es necesario el desarrollo sistemático de todas las fases del proceso -visión territorial, diagnóstico, ejecución, difusión, seguimiento. La finalidad de la gestión debe orientarse a la valorización de un determinado paisaje y a mejorar la calidad de vida de las personas según los objetivos de calidad paisajística establecidos de forma participada (Busquets y Cortina, 2009b). Para avanzar en esta dirección debe de existir a su vez un equilibrio armónico entre las necesidades sociales, la economía y el medioambiente (Cortina, 2011a).

La escala subregional resulta adecuada para la concreción de objetivos de calidad, entre otras razones porque en esta escala en la suelen fraguarse identidades paisajísticas (Mata, 2008: 162). En primer lugar, porque a dicha escala se territorializan los procesos históricos y culturales que se plasman en el carácter del territorio. En segundo lugar, porque la corresponsabilidad entre los agentes locales es mayor, si ven representadas sus aspiraciones en la definición de estrategias. En la escala local-regional se ve reforzado el papel de los actores políticos, económicos y sociales, aumentando la capacidad política para entender nuevas demandas, estimular la participación, promover nuevas estrategias de cooperación institucional, y promover el desarrollo económico y territorial (Plaza et al., 2003). Sin embargo, Florencio Zoido advierte que “si las políticas de paisaje no alcanzan el nivel político municipal y no se aplican en él, con eficacia al servicio de los intereses generales, los desarrollos producidos en otros niveles serán inútiles” (Zoido, 2011:25).

### **La protección específica de los paisajes de la agricultura**

En el Estado español, pese a todo lo que se ha avanzado en la conceptualización teórica del paisaje en la ordenación del territorio (Gómez y Riesco, 2010; Mata coord., 2009; Martínez y Sanz, 2000; Zoido, 2005, 2009 y 2011; Busquets y Cortina, 2009a), y aunque existen diversas políticas ambientales, agrarias y de desarrollo rural, la realidad es que no se cuenta con ninguna figura legal específica estatal para la conservación y uso sostenible de los paisajes de la agricultura (Egea Fernández y Egea Sánchez, 2012). Existen figuras de protección desde el enfoque ambiental de los recursos asociados a ciertos paisajes agrarios en la escala nacional y autonómica, como es el caso establece la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, ofiguras como los Parques Rurales o Espacios de Interés Paisajístico de determinadas normas ambientales autonómicas. Sin embargo, estas políticas de conservación han contribuido en ocasiones al abandono de los espacios agrarios integrados en el medio natural (Egea Fernández y Egea Sánchez, 2012), debido a que se protege sobre la base de criterios exclusivamente ecológicos sin tener en cuenta las particularidades culturales, históricas y económicas de los paisajes agrarios. La política de gestión de los espacios protegidos, por lo general, ha prestado escasa atención hasta hace pocos años a los usos tradicionales, rompiendo las conexiones entre naturaleza y sistemas agrarios, y alterando en ocasiones la dinámica de los agroecosistemas (Izquierdo 2006).

De igual modo, los Planes Generales de Ordenación Urban, abordan los paisajes de la agricultura como un elemento marginal dentro del suelo rústico. La planificación urbanística en España también se ha limitado a su protección desde una concepción ambiental y pasiva, y ha abordado el tratamiento de los espacios agrarios periurbanos con la regulación de usos no admitidos (suelo no urbanizable) y de restricciones de edificabilidad (Gómez, 1987). En este contexto, el planeamiento municipal ha defendido el suelo agrario con un enfoque más tutelar y prohibitivo que de gestión agraria, un hecho que ha debilitado significativamente la viabilidad económica de las explotaciones y ha reforzado la frontera entre el espacio rural y la ciudad (Yacamán y Mata, 2014), dificultando la viabilidad de la agricultura de proximidad y el desarrollo del potencial multifuncional de los paisajes de la agricultura. Además, esto ha contribuido a vaciar la función económica de los espacios agrarios periurbanos, lo que ha facilitado la colonización de otros usos derivados del metabolismo urbano (vertederos, extracción de áridos, industrias, etc.). Esta desatención representa un difícil desafío, cuando la protección y gestión de estas áreas tampoco está recogida por ninguna estrategia supramunicipal y por normas específicas que eviten su fragmentación o su absorción por los usos urbanos.

Por otro lado, están las leyes y figuras de protección del ámbito del patrimonio histórico-cultural, a partir de Ley 1/1991 de Patrimonio Histórico Español, merecedora de una importante revisión, y de las leyes autonómicas, algunas de segunda generación, con bienes de interés cultural como los Sitio Históricos, los Lugares de Interés Etnológico, las Zonas Patrimoniales y, más recientemente, en unas pocas comunidades autónomas aún, los Paisajes Culturales, estos últimos escasamente implementadosl. Sin embargo, tales avances normativos adolecen de un sesgo que los aleja de una clara apreciación de la agricultura como patrimonio y como paisaje (Silva, 2010), al primar los valores histórico monumentales sobre los agronómicos y culturales (Silva, 2008).

### **Los paisajes de la agricultura vistos desde la planificación territorialista**

Desde una planificación renovada se empiezan a consolidar nuevas herramientas y experiencias que se nutren de una nueva territorialidad y que apuntan a la necesidad de un cambio de paradigma para corregir las disfunciones asociadas al proceso de globalización y a un modelo territorial consumidor insaciable de territorio y recursos naturales. Este renovado abordaje surge como respuesta al mero seguidismo de las lógicas de mercado, del coste-beneficio como guía suprema de la gestión (Naredo, 2006), y se basa por el contrario en una nueva forma de entender el gobierno y la gestión del territorio basada en el diálogo y la concertación (Nogué, 2007b). Desde este enfoque, “venimos asistiendo a la recuperación del espacio y del territorio como elemento estratégico de primer orden para garantizar unos adecuados niveles de desarrollo y de calidad de vida para la ciudadanía” (Farinós, 2006: 43).

Desde esta forma, “el territorio pasa a tener la concepción de simple soporte estático de recursos genéricos a su entendimiento como generador de recursos específicos que resultan estratégicos para impulsar la competitividad en un mundo cada vez más homogéneo” (Silva y Fernández, 2008:71), por lo que algunos autores reivindican lo local como respuesta las tendencias globalizadoras (Farinós, 2002). Es el caso de algunos territorios y ciudades que utilizan la singularidad identitaria como vía para aprovechar mejor sus posibilidades y para encontrar una posición más ventajosa en el contexto global (Plaza et al. 2003). Se refuerzan así aquellos recursos endógenos que se caracterizan por permanecer de forma estable en los lugares, que se distinguen por su calidad y porque no pueden ser producidos en un breve periodo de tiempo. Agrupan el conjunto de asuntos que componen el capital territorial como (Dematteis y Governa, 2005: 46):

- Condiciones y recursos naturales (renovables y no renovables)
- Patrimonio histórico material e inmaterial
- Capital fijo acumulado en infraestructuras y equipamientos
- Bienes relacionales y capital humano local

Desde esta renovada corriente, los paisajes agrarios se defienden a partir de su carácter patrimonial e identitario, en el sentido de herencia colectiva y como recurso a partir del cual crear un desarrollo territorial sostenible (Ortega Valcárcel, 1998; Sanz, 2000; Troitiño, 2003; Tarroja y Camagni, 2006; Busquets y Cortina, (coord.)2009; Silva, 2009; Zotano y Riesco (coords.), 2010; Mata y Yacamán, 2016). Nos encontramos ante lo que algunos autores reconocen como el nuevo paradigma de la territorialidad (Farinós, 2006). En este nuevo contexto, se reconoce que cada territorio se manifiesta paisajísticamente en una fisionomía singular y en plurales imágenes sociales, aspecto fundamental para la calidad de vida de la población (Mata, 2008). Se enfatiza en que en la identidad está la oportunidad para construir un modelo territorial alternativo (Sabaté, 1999, 2002, 2004, 2007, 2015, Galindo y Sabaté, 2009), basado en una relación indisociable entre democracia y paisaje, ordenación del territorio y participación ciudadana (Zoido, 2004, 2007).

Esa valoración patrimonial como expresión de identidad se convierte, de modo creciente también, en elemento de competitividad geográfica (Mata coord., 2009:54). Y, debe quedar claro, no se trata de la mercantilización del patrimonio territorial y paisajístico, sino de un modo nuevo de entender el patrimonio, orientado a la activación y el empoderamiento de los

agentes locales en torno a un pacto por una nueva cultura del territorio (Mata y Yacamán, 2016) y, en lo que a los paisajes de la agricultura periurbana se refiere, desde su entendimiento como el derecho a una alimentación saludable, local y de calidad. Se requiere para ello de un acercamiento poliédrico que permita captar sus múltiples significantes y significados (Silva, 2009), desde la formulación de proyectos de desarrollo alternativos, con el horizonte de una nueva economía territorialista (Magnaghi, 2013). Una valoración patrimonial entendida no desde la concepción museística sino desde la visión del bien común y la gestión activa del territorio.

Esta nueva planificación incorpora un “enfoque intraescalar en el que prima la proximidad (en aplicación del principio de subsidiariedad), presenta un carácter más integral (considera conjuntamente la planificación física, del desarrollo económico, medioambiental, social, político y cultural) y es participativa (involucra a los agentes locales y a los territorios” (Farinós, 2006: 45).

#### **4.4 LA GESTIÓN DE LOS PAISAJES DE LA AGRICULTURA DESDE UN RENOVADO ENFOQUE TERRITORIALISTA**

La gestión del paisaje vista como política y método de intervención, desde una concepción más democrática, establece objetivos y directrices orientados a la acción para la consolidación de una nueva política de desarrollo territorial. Dentro de la gestión territorial caben tanto las acciones de protección como las de gestión y recualificación, ya que pueden entenderse como integrantes del marco que sirve para orientar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y ambientales que tienen lugar en los territorios (Mata, 2011).

Haciendo de nuevo referencia al CEP, en sus disposiciones generales, se define gestión del paisaje como:

“Las acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales” (CE, 2000a, art. 1:2)

El informe explicativo del CEP complementa la definición de gestión del CEP en los siguientes términos:

“Es una acción continua en el tiempo destinada a influir en cualquier actividad susceptible de modificar el paisaje. Puede verse como una forma de ordenación adaptativa, que evoluciona por sí misma a medida que las sociedades transforman su modo vida, su desarrollo y su entorno. Se concibe también como un proyecto de territorio que tiene en cuenta las nuevas aspiraciones sociales, las previsiones de modificación de las características biofísicas y culturales y el acceso a los recursos naturales” (CE, 2008:9).

A partir de las anteriores definiciones, el geógrafo Jaume Busquets y el jurista Albert Cortina, coordinadores de la obra colectiva *Gestión del paisaje: manual de protección, gestión y ordenación del paisaje* (Busquets y Cortina, 2009a), definen gestión del paisaje como:

“El proceso de formulación, articulación y despliegue de un conjunto de estrategias dirigido a la valorización de un determinado paisaje y a la mejora de la calidad de vida de las personas, en el marco del desarrollo sostenible, mediante la utilización de los instrumentos adecuados y la implementación de los programas y las acciones establecidos en un proyecto de gestión del paisaje” (Busquets y Cortina, 2009b:4).

Por último, el Atlas de los Paisajes de España, define gestión del paisaje como

“el proceso orientado a la valorización del paisaje concreto, motivado en primera instancia por la mejora de la calidad de vida de las personas (de todas las personas, de las que hacen, viven o, en su caso, visitan el paisaje), fundado en el conocimiento y en los principios de la sostenibilidad ambiental, económica y social, y dotado de instrumentos y programas con capacidad para desarrollar los objetivos de calidad paisajística previstos, y para llevar a cabo el seguimiento del propio paisaje” (Mata, 2003: 26).

De las anteriores definiciones se pueden extraer cuatro rasgos que caracterizan la gestión del paisaje desde una perspectiva territorialista y estratégica:

- a) **Carácter práctico:** mediante el uso de estrategias, instrumentos, acciones y proyectos, se interviene sobre el paisaje para el mantenimiento y regulación de sus funciones y para alcanzar los objetivos de calidad paisajística establecidos a partir de las percepciones sociales.
- b) **Carácter integral:** se concibe como una modalidad de intervención que actúa sobre las bases funcionales del paisaje, incorporando sus dimensiones culturales, históricas, económicas y naturales, y cuyas intervenciones buscan priorizar los intereses colectivos y el bien común.
- c) **Carácter propositivo:** más que una simple comprensión de los valores del territorio lo que se pretende es orientar el diseño de políticas con impacto en el cambio del modelo territorial establecido, para hacer frente a las transformaciones que afectan los paisajes y al territorio en general, incorporando además las nuevas aspiraciones y demandas que tiene la sociedad con respecto al propio paisaje.
- d) **Carácter negociador y de mediación:** incorpora la dimensión de la participación ciudadana mediante la creación de procesos y estructuras, que empoderan a diversas redes de actores, entre los que se incluye la participación del tejido empresarial y asociativo, lo que permite mejorar el consenso en base a nuevas metodologías participativas (mesas de trabajo, grupos de discusión, foros locales, reuniones, consultas ciudadanas, etc.).

### **Los protagonistas de las nuevas formas de construir el territorio desde la perspectiva del paisaje**

El renovado marco de la planificación territorialista destaca por su carácter participativo y negociador. Esto implica el empoderamiento de redes de agentes amplias, aunque algunas veces puedan tener visiones enfrentadas. Desde este enfoque, los proyectos de gestión del

paisaje deben concebirse como procesos sociales (Busquets y Cortina 2009b), en los que según las orientaciones del CEP la participación es considerada como un instrumento que permite reforzar la identidad de los territorios, lo que supone además a un ejercicio de democracia que llega hasta la formulación de propuestas (CE, 2008).

A continuación se describe el conjunto de agentes que pueden estar implicados en un proyecto de gestión participada del paisaje:

**Agentes institucionales:** tienen la responsabilidad de formular las estrategias, directrices y normativas que permitan la protección, gestión y ordenación del paisaje. Este grupo lo conforman las administraciones públicas (locales, regionales, autonómicas, Internacionales).

**Agentes económicos:** son los agentes que gestionan el paisaje a través de su actividad económica (agricultores, ganaderos, silvicultores, cooperativas agrarias) o que de forma indirecta o directa influyen en el desarrollo económico y social del territorio (hostelería, empresas de turismo, asociaciones de empresarios, representantes de propietarios, etc.)

**Agentes ciudadanos:** son los agentes que asumen la responsabilidad de proteger y gestionar el territorio, dentro del marco legal. Dentro de procesos participados formulan proyectos y actuaciones para su puesta en valor. Este grupo lo conforman asociaciones ecologistas, cazadores, organizaciones no gubernamentales, entidades de custodia del territorio, etc.

**Agentes expertos:** son los agentes que conceptualizan sobre las políticas de paisaje y son responsables de aportar la visión desde el conocimiento científico-técnico. Este grupo lo conforman los profesionales (arquitectos, agrónomos, geólogos, biólogos, geógrafos, ambientólogos, antropólogos, etc.) y los investigadores (universidad, institutos de investigación).

La planificación del siglo XXI necesita crear nuevos instrumentos que ayuden a incorporar las nuevas demandas de la sociedad actual. Por ello, la participación ciudadana es una condición y un elemento estratégico para asegurar la gobernabilidad y efectividad de las políticas territoriales (Belil y Serra, 2006). En este sentido, para avanzar hacia una mejor gobernabilidad se necesita una estrategia de participación que integre y equilibre los múltiples intereses que se producen en diferentes escalas, y entre diferentes actores, “lo que requiere transparencia y una visión más relacional y menos jerárquica de los protagonismos y las responsabilidades” (Subirats, 2006:408).

Según los intereses de los agentes participantes, el proyecto PAYS.MED.URBAN agrupa a los agentes en tres tipos (Farné, 2011):

**Agentes con intereses fuertes y directos:** este grupo lo conforman las administraciones públicas que promueven el proceso, y los propietarios que puedan verse afectados por las propuestas planteadas.

**Agentes con intereses fuertes y difusos:** este grupo lo conforman las asociaciones económicas y las asociaciones de ciudadanos organizados, y los expertos.

**Agentes con intereses y/o difusos:** este grupo lo conforman los ciudadanos no organizados.

#### **4.5 INSTRUMENTOS EMERGENTES APLICADOS A LA PROTECCIÓN, ORDENACIÓN Y GESTIÓN DE LOS ESPACIOS AGRARIOS PERIURBANOS Y SUS PAISAJES**

Existen muchas razones que justifican la necesidad de dotar a los espacios agrarios de los entornos metropolitanos de un planeamiento integral e innovador, que evite su desaparición por la expansión urbana y la pérdida de su capacidad productiva como consecuencia de las disfunciones que la urbanización descontrolada genera sobre los precios del suelo, el mercado de trabajo y la asignación de recursos naturales, en particular, del agua. Sin embargo, diversos autores señalan que no es suficiente con las fórmulas habituales de protección mediante la zonificación propia de los instrumentos de planificación territorial, y que es necesario incorporar políticas de gobernanza territorial, y entretener nuevas relaciones entre los usos urbanos y agrarios que aseguren su futuro productivo y multifuncional (Montasell, 1996; CESE, 2004; Callau y Montasell, 2009, Calori, A, 2009; Farinós Dasí, 2008; Perxacs i Motge, 2008; Valenzuela et al., 2009; Mata, 2011; Matarán, 2013c; Yacamán y Mata, 2014).

Desde este planteamiento, empiezan a configurarse diversas herramientas como alternativa a los instrumentos clásicos de ordenación del territorio. Se caracterizan porque integran la alimentación y la identidad de los paisajes de la agricultura dentro del sistema de espacios abiertos, como elementos funcionales necesarios para avanzar hacia un modelo territorial de calidad a escala regional o metropolitana. Tienen en común el hecho de ser ejemplo de buenas prácticas en lo que se refiere a la configuración de pactos entre múltiples agentes y en diferentes escalas. Aportan un marco de acción adecuado para solventar algunos de los problemas más significativos asociados a la periurbanización, y brindan soluciones innovadoras para la puesta en valor del territorio a partir de su capital territorial.

A continuación se exponen cuatro instrumentos que pueden ser considerados como estrategias innovadoras. Aunque algunos no son exclusivos de la gestión de los paisajes agrarios periurbanos, sí resultan de gran utilidad para avanzar hacia actividades económicas (agricultura, agroturismo, etc.) integradas en el entorno, modeladoras y gestoras del paisaje, y para satisfacer al mismo tiempo las demandas urbanas emergentes (alimentación y ocio). Se trata de los contratos del parque agrario, la infraestructura verde, las cartas del paisaje y la custodia del territorio.



Estudio territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid.  
Análisis de casos y propuestas de ordenación y gestión.

## **CAPÍTULO 4a.**

# **EL PARQUE AGRARIO: UNA HERRAMIENTA TERRITORIAL PARA FORTALECER LA ACTIVIDAD AGRARIA PERIURBANA Y SUS PAISAJES**

La figura de Parque Agrario resulta de interés ya que, además de proteger y ordenar el espacio de la agricultura periurbana, tiene la capacidad de gestionar y dinamizar la actividad agraria que en él se desarrolla (Consorti Parc Agrari del Baix Llobregat, 2005; Ministerio de Medio Ambiente, 2007). Hace uso del paisaje y de los elementos patrimoniales ligados a la actividad agraria como punto de encuentro entre el sistema rural periurbano y el urbano, mejorando el bienestar de la población y fortaleciendo el sector agrario local.

Son diversos los proyectos y modelos impulsados desde diferentes escalas (local-supramunicipal), que surgen desde la iniciativa pública, desde la iniciativa privada, fundamentalmente por asociaciones vinculadas con el mundo agrario, o través de consorcios público-privados. El auge de esta figura también se manifiesta a través del incremento de publicaciones que se han escrito en los últimos diez años, lo que denota no sólo un progresivo interés por la revalorización de la agricultura profesional en los bordes de las ciudades, sino también por la búsqueda de figuras alternativas que reformulen el papel de los espacios agrarios en los contextos urbanos y metropolitanos.

Esta figura resulta innovadora porque invierte la noción de “proximidad urbana”, de su actual connotación de impacto negativo, a factor de oportunidad para la recuperación de la relación complementaria entre campo y ciudad (Zazo y Yacamán, 2015). Una de sus principales fortalezas en el contexto actual consiste en que puede orientar su actividad primaria aprovechando las oportunidades que le ofrece la cercanía de un mercado importante, con una sensibilidad creciente de los consumidores por alimentos de temporada, de cercanía, de calidad y frescos, así como por la existencia de una demanda social en aumento de entornos de vida dignos y paisajes cotidianos de calidad. (Yacamán, 2015c). Además, tiene una gran versatilidad, al no ser un modelo cerrado, sino que puede orientar sus herramientas y estrategias de gestión a resolver los problemas y a fomentar las oportunidades de cada territorio, y no a la inversa.

### **4a.1 LA FIGURA DE PARQUE AGRARIO EN EL CONTEXTO ESPAÑOL**

Una revisión de las aportaciones sobre el concepto e instrumento de Parque Agrario en el contexto español nos traslada a los primeros documentos escritos en Cataluña. Haciendo referencia al texto escrito por el profesor Valerià Paül (2015), sobre la contribución de Josep Montasell a la figura de los Parques Agrarios, se dice que ha sido él quien ha tenido un protagonismo destacado en la sistematización del concepto y el instrumento. Josep Montasell, junto con el arquitecto Agàpit Borràs, “importan” el concepto desde Italia (Parque Agicolo Sud Milano) en el año 1990 para su aplicación en el Parque Agrario de Sabadell, con el objetivo de asegurar la protección de los espacios agrarios periurbanos. Montasell adapta el modelo milanés al contexto catalán, y a lo largo de los años posteriores va enriqueciéndolo,

tanto desde la perspectiva teórica como práctica, y adaptándolo a las demandas del postproductivismo agrario. Sus reflexiones son la referencia para la puesta en marcha de otros Parques Agrarios y la base conceptual para otros autores. Prueba de ello son los innumerables textos publicados e inéditos que ha redactado hasta el día de hoy sobre esta materia (Montasell, 1996, 2001, 2004, 2006, 2008, 2009, 2013a, 2013b, Montasell y Roda, 2003; Montasell y Callau, 2008, 2015; Callau y Montasell, 2009; Hernández y Zazo, 2011; Montasell y Zazo, 2015a, 2015b).

Joaquín Sabaté, catedrático del Departamento de urbanismo de la Universidad Politécnica de Cataluña, es otro de los autores que ha contribuido de forma destacada a conceptualizar la figura, principalmente desde el estudio del caso del Baix Llobregat (Galindo y Sabaté, 2009; Sabaté y Benito del Pozo, 2010; Sabaté, 1999, 2000a, 2000b, 2002, 2004, 2007, 2009, 2013, 2015). Gran parte de su actividad investigadora ha estado centrada en la sistematización de los parques patrimoniales como instrumento de desarrollo territorial y fortalecimiento identitario.

A partir de las reflexiones, en primer lugar sobre el Parque Agrario del Baix Llobregat, surge la teoría sobre el Parque Agrario como expresión del “modelo” primero, y como análisis de su posible replicabilidad en otros territorios, después (Zazo y Yacamán, 2015). Así lo demuestran diversos documentos disponibles escritos por académicos y técnicos (Callau, 2013; Callau y Paül, 2007; Callau et al., 2008; Domènech y Santoja, 1995; Maldonado, 2013; Ocon, 2008; Paül, 2006, 2008a, 2008b; 2015; Roda, 2015; Terricabras, 2005; 2009; Paül y Haslam McKenzie, 2010; 2013; Paül y Araújo, 2012; Verdaguer, 2010a, 2010b, Zazo 2010, 2013; 2015; Zazo y Hernández, 2010, 2011).

También es importante destacar que durante la última década tres universidades lideran el tratamiento de los espacios agrarios periurbanos desde la figura de Parque Agrario: Universidad de Granada, Universidad Politécnica y Universidad Autónoma de Madrid). Los resultados de las investigaciones han avanzado principalmente en orientar el marco dentro del paradigma de la nueva ruralidad periurbana.

Un grupo de investigadores de la Universidad de Granada, (Valenzuela Montes et al., 2007; Valenzuela Montes, et al. 2009; Matarán, 2013a y 2013c; Pérez, R. et al., 2011; Pérez, R, 2013) orienta el análisis hacia la conceptualización de la figura de Parque Agrourbano<sup>25</sup> como modelo para contribuir a valorar los espacios agrarios, principalmente de los ubicados en la Vega del Guadalfeo, introduciendo conceptos como ecoestructura<sup>26</sup>, y la integración-hibridación entre paisajes y estructuras del espacio agrario del litoral mediterráneo.

---

<sup>25</sup> Aunque la nomenclatura es diferente a la de Parque Agrario, la figura de “Parque Agrourbano”, tal y como se desarrolla, tiene grandes similitudes en cuanto a la estructura y sus objetivos, al referirse como un modelo que permite integrar los elementos urbanos y agrarios, y con un importante componente de gestión sobre la actividad agraria, para que pueda ser viable en el futuro mediante la integración de sus diversas funciones.

<sup>26</sup> La ecoestructura, como malla de articulación metropolitana que da continuidad al paisaje agrario y a los principales sistemas estructurantes: nodos de centralidad ambiental, acequias, corredores fluviales, mosaicos, linderos y vías pecuarias (Perez, R, et al, 2011: 73).

El grupo de investigación de Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad, de la Universidad Politécnica de Madrid, en el marco del proyecto PAEc-SP<sup>27</sup>, publica diversas comunicaciones en congresos (Zazo y Hernández, 2010; Hernández y Zazo, 2011; Zazo, 2013b), artículos (Zazo, 2011; Simón et al., 2012) y capítulos de libro (Zazo, 2013c; 2015) y resultados de proyectos investigación I+D+I (Simón, et. al. 2012). El enfoque de las investigaciones se orienta hacia la necesidad de la protección de la base territorial, y al análisis comparativo de los instrumentos urbanísticos disponibles hasta el momento para los espacios agrarios periurbanos. El proceso de investigación culmina con la tesis doctoral de un miembro del equipo (Zazo, 2015b).

Por último, el Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid, con una larga trayectoria de investigaciones y publicaciones coordinadas por Josefina Gómez Mendoza y Rafael Mata sobre los regadíos y los paisajes agrarios periurbanos de la Comunidad de Madrid, presenta a partir del año 2014 una serie de comunicaciones en congresos científicos (Mata y Yacamán, 2015; 2016; 2017; Yacamán y Mata, 2014, 2017), donde se analiza en detalle los casos del Parque Agrario de Fuenlabrada y el Parque Agroecológico Soto del Grillo, de Rivas Vaciamadrid, desde una óptica que pone el acento en la importancia de la reactivación de la agricultura periurbana mediante mecanismos de gobernanza territorial, desarrollo de sistemas alimentarios locales, y puesta en valor de los servicios paisajísticos de los parques agrarios dentro de sus proyectos de gestión y desarrollo. También se publican diversos documentos sobre la sistematización del concepto y la herramienta (Yacamán, 2015; Yacamán y Zazo, 2015; Mata, 2015). Durante el 2015- 2016, en el marco del proyecto I+D+I sobre “Paisajes Patrimoniales de España”, se pone en marcha un proceso de patrimonialización de la huerta del Parque Agrario de Fuenlabrada a través de la reconstrucción histórica del legado cultural del paisaje hortícola (Mata y Yacamán, 2016, 2017; Yacamán y Mata, 2017), que finaliza con una exposición sobre la historia agraria del municipio, la elaboración de los contenidos de paneles interpretativos para el interior del Parque y la publicación de un libro resultado de la patrimonialización de la huerta.

Según la revisión bibliográfica del contexto español hecha hasta el momento se observa que existen diferentes aproximaciones según las disciplinas, lo que da como resultado un panorama interpretativo complejo a la vez que innovador. Hasta el momento no existe un marco normativo, desde la ordenación del territorio, aplicable a los espacios agrarios periurbanos, principalmente porque las competencias en esta materia son de las Comunidades Autónomas, por lo que cada territorio actúa a discreción según su contexto territorial y sociopolítico regional, y bajo un marcado carácter experimental, lo que se traduce en una gran heterogeneidad entre las iniciativas.

---

<sup>27</sup> Proyecto “Integración de los espacios agrarios periurbanos en la planificación urbana y territorial desde el enfoque de los servicios de los ecosistemas”. Financiado en la Convocatoria 2011 del Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental No Orientada del MICINN.

#### **4a.2 DEFINICIONES DE LA FIGURA DE PARQUE AGRARIO EN EL CONTEXTO ESPAÑOL**

Al carecer la figura de Parque Agrario de una definición jurídica, tomamos como referencia principal el documento que realizó una recopilación sobre el desarrollo de este concepto en los últimos 25 años y conceptualizó el modelo de Parque Agrario (Zazo y Yacamán, 2015), que constituye la introducción al libro *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria* (Yacamán y Zazo, 2015).

Según este documento, de las primeras definiciones que se desarrollaron en Cataluña, y que en cierta medida ha sido utilizadas como la principal referencia, es la del Consell de Protecció de la Natura<sup>28</sup> (CPN), del año 1996, que define Parque Agrario como:

“Un espacio abierto y delimitado, el propósito del cual es facilitar y garantizar la continuidad del uso agrario, preservándolo de su incorporación al proceso urbano, impulsando programas específicos que permiten desarrollar su potencial económico, medioambiental y socio cultural, y proteger el patrimonio de su entorno” (CPN, 1996:40).

A partir de ese momento, se han ido realizando diversas aportaciones, adaptadas al contexto territorial sobre el que se desarrolla cada nuevo proyecto, y según los paradigmas que van surgiendo como alternativas a las crisis de los espacios agrarios periurbanos, la calidad y seguridad alimentarias, y las nuevas formas de entender la gobernanza alimentaria.

A continuación se describen las contribuciones realizadas por diversos autores y recogidas en la obra de referencia (Zazo y Yacamán, 2015), que complementan la anterior definición:

- “Un espacio equipado con infraestructuras básicas, dinámicas, capaz de generar expectativas de futuro y gestionado” (Montasell, 1996:189).
- “Un espacio con identidad esencialmente productiva, a diferencia de otros parques rurales donde predomina la identidad natural o cultural [y] donde convergen tres tipos de intereses: el productivo de la actividad económica, el ecológico de la biodiversidad y el social de las prácticas didácticas y recreativas que el parque puede acoger” (Sabaté, 2000a:254).

---

<sup>28</sup> Órgano consultivo en materia de protección de la naturaleza y paisaje perteneciente a la Generalitat de Cataluña. Define por primera vez la figura de Parque Agrario en 1994, en el marco del Dictamen del Plan Territorial de Cataluña (1994), como “aquella área en que la Administración pública quiere intervenir activamente para preservarla de su incorporación al proceso urbano y le aplica medidas económicas, políticas, sociales, técnicas, educativas y medioambientales para asegurar su continuidad de uso procurándole la incorporación y mejora tecnológica de las explotaciones agrarias”. Dos años más tarde incorpora algunas aportaciones y es esta la definición de referencia.

- “Un espacio agrario protegido que busca la calidad y, asimismo, como un espacio agrario sometido al marketing territorial o geomarketing que caracteriza la práctica de la ordenación territorial actual” (Paül 2006:174-175).
- “Un territorio para el cultivo, una apuesta de futuro, un territorio de calidad, un espacio para la innovación [...], un territorio para la gestión específica” (Montasell, 2009:204).

Las contribuciones que aportan innovaciones en relación con los objetivos por los que surge un Parque Agrario son las siguientes:

- “Devolverle significado, redescubriendo los usos, la estructura, el paisaje de un territorio. En definitiva, poner en valor un territorio, dotándole de significado de futuro” (Montasell, 1996:189).
- “Proteger el espacio agrario, generando rentas capaces de consolidar la población ocupada a partir del aprovechamiento de los recursos naturales disponibles en el marco de una agricultura, ganadería o actividad forestal que tienda hacia la sostenibilidad y se integre en el territorio en armonía con los valores ecológicos y sociales del espacio” (Montasell, 2001:108).
- Proteger la base territorial y dinamizar la actividad agraria como objetivos principales, complementados por los siguientes como secundarios (Zazo, 2013):
  - Rediseño de la relación campo-ciudad.
  - Control de la presión urbana.
  - Puesta en valor del espacio agrario como elemento patrimonial.
  - Activación de la multifuncionalidad de la actividad agraria.
  - Reconocimiento de las funciones de los espacios agrarios a diferentes escalas.
  - Promoción de la territorialidad activa y de la producción de valor añadido territorial.
  - Compatibilización de la actividad agraria con el ocio urbano.
- Poner en valor la agricultura de proximidad desde un enfoque de gobernanza y soberanía alimentaria [...] y desde una perspectiva multifuncional, fortaleciendo la actividad de las fincas agrícolas, ganaderas y forestales, asegurando la producción alimentaria y los servicios de los agroecosistemas (Yacamán, 2015a).

#### **4a.3 PARTICULARIDADES DE LA FIGURA DE PARQUE AGRARIO**

##### **a. Es un proyecto territorial de carácter urbano**

Teniendo en cuenta que la agricultura localizada cerca de las ciudades tiene unas características propias inherentes a la diversidad de usos multifuncionales con las que

convive, que la diferencian de aquellas que se encuentran en contextos rurales (Paül y McKenzie, 2013), y debido a las dificultades específicas a las que se ve sometida por las externalidades negativas que ejerce el borde urbano, la agricultura periurbana necesita mecanismos e instrumentos para su defensa, ordenación, y dinamización a la medida de sus particularidades (CESE, 2004). Desde esta perspectiva, la planificación urbanística y territorial puede jugar un papel fundamental a la hora de formular estrategias simbióticas de reconexión entre el campo y la ciudad, dentro de un modelo de ciudad compacta (Montasell y Callau, 2015).

Si observamos en detalle el objetivo general sobre el que se fundamenta la aplicación a nivel territorial de la figura de Parque Agrario -asegurar la continuidad de la actividad agraria profesional y hacer frente a los fenómenos de periurbanización-, se puede afirmar que estos proyectos deberían localizarse en entornos urbanos o en áreas metropolitanas, y no en ámbitos rurales. La afirmación se fundamenta en la idea de que esta figura hace de la contigüidad urbana una oportunidad económica a través del fomento de los circuitos cortos de comercialización y el consumo de proximidad, una oportunidad ambiental, al ser un eslabón necesario para la sostenibilidad territorial, y una oportunidad social al fortalecer la identidad de un lugar con un paisaje y una cultura propias, fortalecida por la calidad de sus productos y sus variedades locales.

Los siguientes autores refuerzan el sentido de la figura de Parque Agrario como proyecto territorial urbano o metropolitano:

- “Surge como instrumento para el manejo de las áreas agrarias que están sometidas a mucha presión debido a la influencia de áreas metropolitanas o intensos fenómenos de metropolización” (Callau y Montasell, 2008).
- “Preserva espacios de interés agrícola en zonas presionadas por el crecimiento urbano y se convierte en un instrumento de descongestión” (Sabaté, 2000a:254).
- “Contribuye a integrar el paisaje en la promoción de una agricultura periurbana multifuncional, y en el mantenimiento de entornos urbanos dignos” (Mata, 2015: 166).
- “Negar la ciudad, es negar la importancia del Parque, de los que lo trabajan y gestionan, o los que como ciudadanos y ecologistas lo defienden. Si no es urbano, siempre existe la posibilidad de sustituirlo más allá de la ciudad” (Maldonado, 2013:31).

#### **b. Funciona como una infraestructura verde**

La Comunicación de la Comisión Europea sobre “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa”, establece la definición que debe servir de referencia a nivel normativo para su aplicación en los Estados Miembros:

“Es una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos<sup>29</sup>. Incorpora espacios verdes (o azules, en el caso de ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (incluidas las zonas costeras) y marinos. En los espacios terrestres, la infraestructura verde está presente en los entornos rurales y urbanos” (CEa, 2013:3).

Según esta definición, el enfoque territorial que tiene la figura de los Parques Agrarios y las Infraestructuras Verdes es muy semejante y cómplice, puesto que ambas comparten una dimensión multiescalar (local, regional, supramunicipal), un enfoque multifuncional (capacidad para realizar diferentes funciones en un mismo territorio), y al mismo tiempo participan del objetivo de conservar y dinamizar los valores ambientales, sociales y económicos del territorio. Además, las dos figuras destacan la necesidad de que en sus proyectos se doten de procesos de planificación y ordenación estratégica del territorio. También ambas figuras promueven la cooperación entre las áreas urbanas y los espacios abiertos y la compatibilización de los intereses privados (producción y comercialización agraria) y públicos (multifuncionalidad del ecosistema).

A partir de las similitudes encontradas entre ambas figuras, se puede afirmar que los Parques Agrarios pueden funcionar como una Infraestructura Verde siempre y cuando tengan una escala superior a la municipal e integren en sus estrategias un enfoque de conservación y puesta en valor de los servicios de sus agroecosistemas y de conectividad con espacios protegidos que albergan biodiversidad.

Los siguientes autores refuerzan el sentido de la figura de parque agrario como infraestructura verde:

- “Es una infraestructura porque está hecho de una serie de elementos o servicios que son necesarios para el funcionamiento del territorio (ríos, arroyos, humedales, bosques, corredores biológicos, control de escorrentía, erosión del suelo o inundaciones, aumento de la biodiversidad, sumideros de carbono, etc.)” (Montasell, 2015: 139).
- El tratamiento actual de cinturón verde sobrepasa el concepto restrictivo de reserva y busca el entendimiento integral y articulado de unos espacios libres con uso y jerarquía definida (Sabaté, 2009).

#### **4a.4 OBJETIVOS DE LA FIGURA DE PARQUE AGRARIO**

Profundizando en las razones por el cual se planifica el desarrollo de un parque agrario en un territorio urbano o metropolitano determinado, se evidencia la necesidad de conservar los

---

<sup>29</sup> Son las contribuciones directas e indirectas de los ecosistemas al bienestar humano. La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio considera tres tipos esenciales de servicios: abastecimiento, regulación y culturales (EME, 2011).



valores productivos, ecológicos, culturales y gestionar las funciones económica, ambiental y social de su sistema agrario. Tomando como referencia la descripción que se realiza en (Montasell y Roda, 2003), se pueden agrupar las funciones en tres categorías<sup>30</sup>:

- a) La función económica es la que resulta de la dimensión productiva que contienen los espacios agrarios periurbanos, principalmente alimentos y materias primas, y en menor grado, aquellas actividades relacionadas con el paisaje agrario (agroturismo, educación y sensibilización ambiental, etc.).
- b) La función ambiental es consecuencia de los valores ecológicos que permiten al espacio funcionar como un ecosistema, ser una reserva de biodiversidad, actuar como corredor ecológico y asegurar la continuidad entre el espacio periurbano y los espacios naturales. A través de la gestión de la agricultura permite asegurar un paisaje que favorece la calidad ambiental del territorio y por tanto favorece su uso público.
- c) La función social supone reconocer en cada territorio sus valores endógenos, especialmente los culturales, las necesidades propias de las personas que viven en el entorno agrario o del entorno agrario y de las sociedades urbanas, de manera que se puedan satisfacer nuevas demandas que van surgiendo en las áreas metropolitanas vinculadas con el disfrute social de los espacios agrarios periurbanos: educativo, recreativo y deportivo.

Desde este carácter multifuncional, el modelo de Parque Agrario debe mantener un balance equilibrado entre los valores que necesita preservar y las funciones que debe desarrollar (Montasell y Roda, 2003), al tiempo que quiere transmitir el mensaje de actividad económica agraria, de apuesta de futuro, de territorio de calidad, de competitividad, de innovación y, sobre todo, de gestión (Montasell, 2009: 176). Es por tanto “la identidad especialmente productiva, lo que le diferencia de otros parques rurales donde predomina la identidad natural o cultural” (Sabaté, 2000a:254). El resultado es un instrumento territorial que prima la actividad agraria sobre otros usos, y que a su vez permite que se configuren nuevas funciones del sistema agrario derivadas del carácter y los recursos endógenos propios de cada lugar.

La diferencia entre los parques agrarios y otros de otras tipologías responde al peso que se otorga a los valores y funciones que son particulares de cada territorio (Callau y Paül, 2007).

---

<sup>30</sup> Descripción basada en Montasell y Roda (2003)

**Tabla 7.** Comparativa entre diferentes tipologías de parques según Josep Montasell, con expresión del peso porcentual de los valores y funciones.

PESO PORCENTAJE (%)		TIPOS DE PARQUES							
Valores	Funciones	Parque agrario	Parque natural	Parque rural	Parque urbano	Parque Periurbano	Parque Nacional	Parque Natural	Reserva Natural
Productivos	Económicos	60	20	20	0	0	0	10	0
Ecológicos	Ambientales	30	60	40	20	40	80	70	100
Culturales	Sociales	10	20	40	80	60	20	20	0
		100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Valeria (2015) basado en Montasell (2001: 116-177).

Según la tabla anterior, se puede deducir que la mayor diferencia entre los parques agrarios y otros tipos de parques radica en que la dimensión multifuncional del territorio tiene un tratamiento jerárquico, donde la función económica (alimentación y agricultura) tiene un peso mayor, y la función ambiental (agroecosistema) es dominante sobre la social y cultural (paisaje y patrimonio). Esto se explica porque para que haya un agroecosistema “saludable”, debe estar presente la gestión por parte de los agricultores, y para que haya abastecimiento alimentario y un espacio de uso público, el espacio agrario debe estar protegido y no aparecer fragmentado.

#### 4a.5 CONDICIONANTES PARA IMPLANTARLO

Para lograr que el proyecto de Parque Agrario asegure el futuro de los espacios agrarios periurbanos, del sector agrario profesional y de su relación con el proyecto de ciudad, deben darse al menos tres circunstancias en materia de participación y gestión: en primer lugar, que los poderes públicos locales se impliquen activamente; segundo, que exista una figura de gestión capaz de catalizar las diferentes iniciativas del territorio; y, por último, que los agentes locales estén dispuestos a construir escenarios de futuro de manera compartida. (Yacamán y Mata, 2014).

Resulta imprescindible el compromiso político, tanto para apoyar como para fortalecer el desarrollo del proyecto, lo que asegura que el Parque Agrario forme parte de un proyecto político y de una estrategia territorial. Para lograr que sea efectivo este compromiso debe hacerse desde las diferentes escalas políticas (local-regional), así como con la cooperación de políticas sectoriales, concretamente la agraria, el empleo, salud, y medio ambiente. Esto resulta necesario principalmente por un asunto de competencias y recursos, aunque ello no quiere decir que la iniciativa tenga que partir de la Administración, pues puede muy bien surgir, por ejemplo, de las reivindicaciones del sector agrario como en el caso del Parque Agrario del Baix Llobregat, por parte de colectivos ecologistas o por parte de otros representantes de la ciudadanía (plataformas ciudadanas, academia, etc.).

El compromiso del sector agrario también resulta necesario; de ahí la necesidad de buscar su implicación desde el primer momento en la fase de diagnóstico para detectar sus problemas y sus aspiraciones en la elaboración de estrategias del Parque, que vendrán recogidas dentro del

Plan de Gestión y Desarrollo, y, posteriormente, con presencia en el órgano gestor. Hay que recordar que estos proyectos surgen por la necesidad de apoyar y resolver los problemas que aquejan al sector agrario profesional, aunque no exclusivamente. Para asegurar la coherencia también debe tenerse en cuenta la opinión de otros agentes, como grupos de consumo, asociaciones de vecinos, grupos económicos locales, asociaciones ecológicas, etc.

Resulta fundamental, pues, que la implicación tanto desde los poderes públicos como de los agentes locales se traduzca en un pacto ciudadano y en un consenso por el bien común, para poder avanzar así hacia un modelo de ciudad o región más justo, más cohesionada, con identidad propia y donde el campo y la ciudad recuperen su sentido orgánico de abastecimiento y consumo de proximidad.

#### **4a.6 INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN, ORDENACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL**

Son tres las estrategias que vertebran el sentido de los parques agrarios, y que se exponen a lo largo del libro de *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria* (Yacamán y Zazo, 2015):

- Elaborar programas y medidas para fortalecer y dinamizar el sector agrario y sus productos alimentarios.
- Establecer instrumentos y medidas para proteger, ordenar y valorizar el espacio agrario y su paisaje.
- Adoptar mecanismos y órganos de gobernanza que permitan gestionar los valores y funciones del sistema agrario.

Desde el entendimiento ecosistémico del territorio, el abordaje de estas estrategias no debe traducirse en bloques compartimentados o excluyentes de programas y actuaciones. Aunque se proponen a continuación tres instrumentos de protección y gestión que son más sectoriales en cuanto a los objetivos finales de los mismos.

Tras analizar en detalle la bibliográfica sobre esta materia (Montasell, 2001; Ministerio de Medio Ambiente, 2007; Callau y Montasell, 2009; Yacamán y Zazo, 2015), hay coincidencia en la necesidad de la formulación y posterior aplicación de tres instrumentos imprescindibles en todo proyecto para alcanzar las estrategias antes citadas que vertebran los Parques Agrarios: el Plan Especial, el Ente Gestor y el Plan de Gestión y Desarrollo.

Como se ve en Josep Montasell (2001), el establecimiento de un Parque Agrario exige ineludiblemente<sup>31</sup>:

---

<sup>31</sup> Apartado basado en Zazo y Yacamán 2015.

1. La aprobación de un plan especial como figura de ordenación urbanística, cuyas funciones básicas son la delimitación del ámbito territorial, la regulación de usos y la definición de las infraestructuras básicas y los regímenes de protección.
2. La creación de un ente gestor, resultado de la colaboración entre la administración pública y la iniciativa privada. Este ente ha de velar y fomentar estos espacios agrarios y debe estar dotado de iniciativa y de recursos humanos, económicos y de competencias. Así mismo, ha de promover el desarrollo económico de las explotaciones agrarias y el mantenimiento y la mejora de la calidad ambiental del parque, al tiempo que promueve y regula el uso social del mismo.
3. La implantación de un plan de gestión y desarrollo, que ha de establecer las líneas estratégicas, objetivos específicos y las medidas de actuación para los diferentes ámbitos de gestión del ente, de acuerdo con los objetivos generales del parque y con el acuerdo alcanzado al respecto entre los miembros del ente gestor.

Como bien resume Joaquín Sabaté (2002), el reto consiste en poder fundamentar en la identidad del territorio, de cada lugar, su alternativa, y utilizar los instrumentos de forma adecuada para que el proyecto sea resistente a los procesos de transformación, dotándolo de estructura y adaptabilidad para que pueda encajar en las cambiantes necesidades que van surgiendo. Las herramientas de protección, ordenación y gestión no pueden concebirse como cerradas y no permeables a los cambios.

**Tabla 8.** Políticas y medidas que refuerzan las tres herramientas obligatorias del Parque Agrario.

<b>Estrategias estructurales</b>	<b>Instrumentos</b>
Políticas de planificación alimentaria orientadas a poner en valor la agricultura periurbana.	Plan de Gestión y Desarrollo Banco de Tierras Marcas Territoriales
Instrumentos y medidas para proteger, ordenar y valorizar el espacio agrario y su paisaje.	Plan Especial Plan de Paisaje Plan de Uso Público Plan de Gestión de Residuos
Procesos y órganos de gobernanza que permitan gestionar los valores y funciones del sistema agrario.	Órgano de Gestión Consejo Agroalimentario

Fuente: elaboración propia

#### **4a.6.1 La protección del espacio agrario periurbano a través del proyecto de Parque Agrario**

Hasta el momento, no existe en el Estado español una figura de ordenación territorial que proteja los espacios agrarios periurbanos, puesto que las competencias están en manos de las Comunidades Autónomas. Existen ejemplos de escala municipal que protegen estos espacios a través del planeamiento municipal<sup>32</sup>, y mediante figuras de protección ambiental, como los Parques Naturales<sup>33</sup>, de ámbito habitualmente supramunicipal. Sin embargo, se trata de alternativas que no resultan del todo eficaces para la gestión que estos espacios agrarios periurbanos requieren. Primero, porque dichas figuras no se crean específicamente para la defensa del espacio agrícola y por lo tanto, le conceden un valor secundario o hasta residual a la agricultura profesional y a su dimensión productiva. Segundo, porque la complejidad e intensidad de las presiones a las cuales están sometidos estas áreas por a su contigüidad a la franja urbana requieren formulas a medida en defensa del espacio agrario; y tercero, porque la protección no debe excluir, con las necesarias cautelas, las cambiantes demandas que tiene la sociedad derivadas de las posibilidades que ofrecen estos espacios (ocio, deporte, agroturismo, etc.).

Algunos autores como Paül y McKenzie (2013) consideran que ante la ausencia de figuras que blinden los espacios agrarios periurbanos, resulta efectivo utilizar diferentes instrumentos de planificación urbana y territorial sobre un mismo espacio, acompañados de procesos de organización y participación ciudadana. Un ejemplo de la superposición de figuras es el Parque Agroecológico Soto del Grillo, ubicado en el municipio de Rivas Vaciamadrid. La protección de su suelo agrario está establecida por el PGOU del municipio, en concreto como área de explotación natural. Además, el PRUG del Parque Regional del Sureste lo zonifica como zona D: de explotación ordenada de los recursos naturales, subzona D2, que corresponde a terrenos cuyos suelos presentan gran capacidad para los usos agrarios. Y además está integrado dentro de la Zona de Especial Protección para Aves (ZEPA) de los Cortados y Cantiles de los ríos Jarama y Henares y lugar de Interés Comunitario (LIC) de las Vegas, cuevas y páramos del Sureste de la Red Natura 2000.

Otros autores (Motasell, 2001; Sabaté, 2015) encuentran en el Plan Especial el instrumento urbanístico más adecuado para delimitar el ámbito del Parque Agrario, ordenar los usos del espacio agrario y evitar su desaparición o fragmentación como consecuencia de la expansión urbana e industrial. Sin embargo, el Plan Especial debe estar sujeto al Plan de Ordenación, ya

---

<sup>32</sup> Por ejemplo, el Parque Agrario de Fuenlabrada está ubicado dentro del suelo no urbanizable con protección ambiental del Plan General de Ordenación Urbana (el art. 5.1.2. de las normas del PGOU lo define como un espacio formado por terrenos que por sus características objetivas constituyen un riesgo de implantación de actividades que condicionen el destino del suelo no urbanizable).

<sup>33</sup> Por ejemplo, el Parque Agrario del Gallecs está incluido dentro del Plan de Espacios de Interés Natural (PEIN) de Cataluña, instrumento de planificación territorial de naturaleza urbanística, que estructura los espacios protegidos de Cataluña, sobre la base a los valores de paisaje, diversidad biológica y/o valor natural.

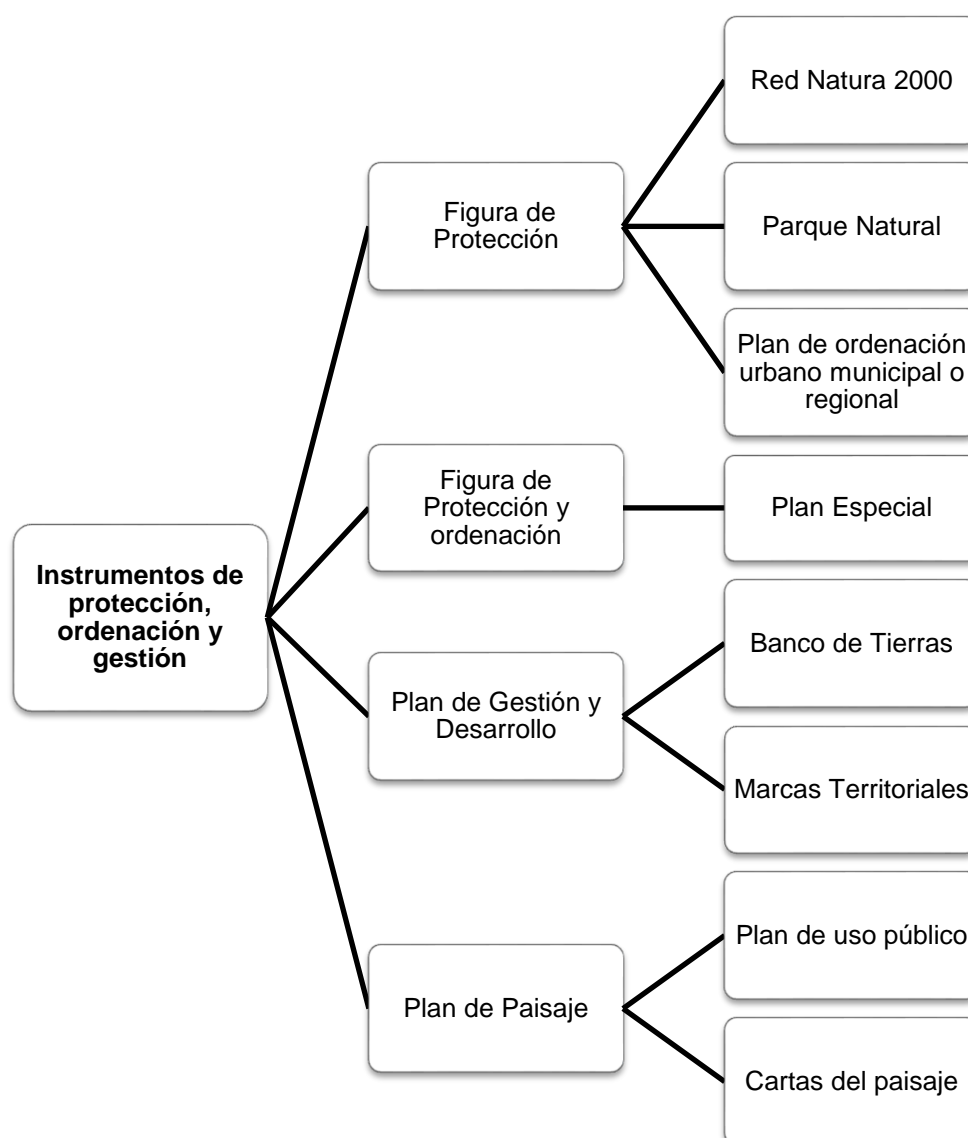
sea municipal o regional (en el caso de que afecte diversos municipios), al ser figuras urbanísticas de jerarquía superior.

El caso más representativo es el Plan Especial de Protección y Mejora del Parque Agrario del Baix Llobregat<sup>34</sup>. Este Plan tiene el carácter y la naturaleza jurídica de un plan especial urbanístico. Se redactó conforme a la legislación territorial urbanística y sectorial vigente en Cataluña. Y se creó con el objetivo de proteger y mantener el espacio agrario de gran valor agrícola, productivo, cultural y paisajístico, promocionando sus usos agrícolas, así como el disfrute y conocimiento del entorno. Además, el Plan Especial estableció la figura de un Consorcio del Parque como órgano gestor de sus actuaciones.

Sería conveniente, aunque no imprescindible, definir las bases de una figura de parque agrario por una norma de ámbito estatal, que pudiera ser concretada e implementada por las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus contextos normativos e institucionales, y sus especificidades territoriales, sin que por ello perdiera la flexibilidad de la que goza actualmente esta figura.

---

<sup>34</sup> Fue aprobado el 17 de diciembre del 2003.



**Figura 30. Instrumentos de protección, ordenación y gestión de los valores y funciones de los espacios agrarios periurbanos dentro de la figura de Parque Agrario**

#### 4a.6.2 Órgano de Gestión del proyecto de Parque Agrario

La materialización del pacto social y del conceso que rige la gobernanza en los Parques Agrarios se materializa a través de un órgano de gestión donde se realiza el seguimiento, la evaluación, así como la toma de decisiones acerca de las actividades y programas que se pretende impulsar.

El órgano de gestión puede ser entendido como un consorcio público de carácter local y voluntario, constituido por entidades públicas y privadas (Callau y Montasell, 2009). La naturaleza jurídica puede ser la de un consorcio, una asociación o con un convenio de colaboración. La representación política y privada de todos los agentes que representan los intereses relacionados con la alimentación y la agricultura son fundamentales, para garantizar

un compromiso de todas las partes en torno a la protección y dinamización del espacio agrario periurbano, haciendo uso de una figura de protección de la base territorial y de un Plan de Gestión y Desarrollo del Parque.

Se establecen dentro de este órgano dos niveles de participación según Roda (2015): los actores promotores, compuestos por la administración y el sector agrario principalmente, que formulan propuestas y deciden sobre la gestión del parque; y los actores consultivos, integrados por otros agentes que opinan sobre estrategias de interés que puede realizar el órgano de gestión.

La concertación entre estos dos tipos de agentes permite el enriquecimiento del proyecto y la viabilidad de sus estrategias, y proporciona confianza entre los actores implicados, asegurando un futuro para los espacios agrarios periurbanos. Todo lo anterior se traduce en un “modelo de gestión capaz de aglutinar alrededor de un ente gestor a todas aquellas entidades públicas y privadas comprometidas con el proyecto” (Montasell y Zazo, 2015b: 29).

Los objetivos y funciones del órgano gestor se pueden resumir del siguiente modo (Roda, 2015):

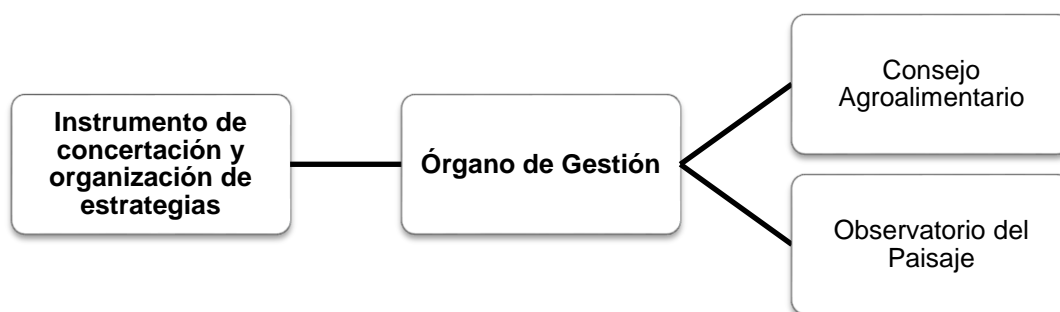
- Gestionar el instrumento urbanístico, si la naturaleza jurídica de éste lo permite.
- Asegurar el cumplimiento de la legislación sectorial y el planeamiento.
- Promover los servicios del Parque, sí como su difusión y promoción.
- Impulsar acciones de fomento de las actividades agrarias orientadas a su modernización y adaptación a las exigencias agroambientales, así como la mejora de la renta agraria.
- Gestionar la obtención de recursos y asistencia técnica o económica de otras instituciones públicas y privadas.
- Asesorar y asistir técnicamente a los miembros del ente gestor. Elaborar todo tipo de estudios, informes, planes y proyectos sobre el Parque.
- Promover campañas de sensibilización sobre los valores naturales, agrícolas y culturales, y llevar a cabo acciones para la protección de posibles agresiones y para su mejora.
- Actuar a todos los efectos como órgano de representación.
- En el caso de poseer capacidad legal según su naturaleza jurídica, ejercer todas aquellas competencias que dentro del ámbito del Parque le sean delegadas o encomendadas directa o indirectamente relacionadas con el objetivo de éste.

Estos objetivos y funciones del ente gestor deben realizarse en concordancia con las directrices que se recogen dentro del Plan de Gestión, que es el instrumento estratégico del Parque Agrario.

El órgano de gestión puede ser entendido como el instrumento de concertación y de organización de las estrategias del Parque. Esta figura debe promover la creación de un



consejo agroalimentario que asegure la democratización del sistema alimentario local, y además fortalecer el consumo de proximidad. También, puede resultar necesaria la creación de un observatorio del paisaje, con la finalidad de hacer el seguimiento a escala local y promover la puesta en valor del patrimonio agrario y ordenar el acceso al paisaje.



**Figura 31. Instrumentos de concertación de los agentes para la toma de decisiones del Parque Agrario.**

#### **4a.6.3 Plan de Gestión y Desarrollo<sup>35</sup>**

En consonancia con el Dictamen del Comité Económico Social Europeo sobre la Agricultura Periurbana, es necesario que los territorios se doten de un instrumento de carácter estratégico como es el Plan de Gestión y Desarrollo (en adelante PGD) de los Parques Agrarios, “que incorpore el tratamiento de los espacios agrarios periurbanos y las políticas agrarias, y que dificulte la recalificación de suelos agrarios para otros usos” (CESE, 2004).

Por lo tanto, el PGD se desarrolla con la voluntad de definir un marco general, a través de una serie de estrategias y medidas encaminadas a fortalecer el sector agrario y a garantizar la permanencia de los terrenos sobre los que se desarrolla su actividad. Define además un objetivo general que sienta las bases del tipo de Parque Agrario que se pretende desarrollar y la manera de promover un modelo de agricultura determinada. Establece las líneas estratégicas que hay que desarrollar a medio y largo plazo, que implican el compromiso de la administración local y de los agentes sociales que actúan en el territorio, fundamentalmente los agricultores y las agricultoras profesionales (Yacamán, 2014).

En definitiva, es un acuerdo institucional entre los agentes implicados en el Consorcio (ente gestor) del Parque Agrario que tiene la voluntad de definir el marco general de actuación del que habrán de desprenderse medidas concretas (Consorcio del Baix Llobregat, 2014).

Para que este documento estratégico tenga validez administrativa es recomendable que sea aprobado por las administraciones locales y regionales. Esto permite, que el proyecto del parque tenga un alcance integral dentro del “proyecto de ciudad” y con su entorno metropolitano y de las aglomeraciones urbanas. Muchas de las propuestas desarrolladas en el PGD deberán traducirse en normas concretas.

---

<sup>35</sup> Este epígrafe se basa en Yacamán (2015).

### ➤ Características de un Plan de Gestión

El Plan de Gestión y Desarrollo es un documento que recoge un acuerdo entre los agentes sociales y las instituciones públicas para asegurar la integridad de los espacios agrarios periurbanos. Este documento estratégico se estructura en objetivos, estrategias y acciones para generar una visión compartida sobre el modelo de Parque Agrario a desarrollar. En este sentido, el documento debe tener un carácter sectorial al actuar sobre un espacio concreto (el espacio agrario periurbano), pero ha de redactarse desde una visión integral de la planificación urbana y de las relaciones campo-ciudad.

Los objetivos formulados en el documento deben mantener una relación jerárquica y estratégica, porque como señalan diversos autores, la función económica ha de ser preponderante sobre la ambiental y social (Montasell y Roda, 2003; Montasell, 2009; Zazo, A. 2010), para asegurar la viabilidad presente y futura del sector agrario del Parque Agrario.

Dentro de esta lógica, el PGD tiene que asegurar la viabilidad económica de los espacios agrarios periurbanos con medidas orientadas a apoyar una actividad primaria competitiva por la calidad de sus productos y modos de gestión. Debe incidir en la puesta en marcha de la creación de empleo vinculado con el sector agroalimentario, y en la generación de nuevos nichos de trabajo relacionadas con las oportunidades que ofrece el mercado de proximidad cuando se recuperan las relaciones campo- ciudad al implantar un proyecto de estas características. Resulta crucial combatir las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres que se dan en la actualidad en el sector agrario, promoviendo la incorporación de las mujeres a todos los ámbitos de la cadena agroalimentaria, teniendo claro que cualquier acción pública de intervención y gestión de los espacios agrarios periurbanos debe dirigirse especialmente a los verdaderos protagonistas, los agricultores y las agricultoras (Montasell, 2004).

En su dimensión ambiental, el PGD ha de promover el desarrollo de una actividad agraria compatible con la conservación de los servicios de los agroecosistemas, servicios que se dividen en servicios de abastecimiento de alimentos y materias primas, servicios culturales y de ocio derivados del paisaje agrario y servicios de regulación de los recursos naturales (agua, suelo, clima, etc.), según la clasificación que recoge la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio en España. Esto implica formular medidas orientadas a promover una agricultura de proximidad que reduzca la huella ecológica, asegure manejos agroecológicos que mitiguen el impacto de la agricultura convencional sobre los recursos naturales, restaure y conserve el paisaje y los elementos patrimoniales vinculados con la actividad agraria, y fomente una nueva cultura del agua y del suelo, para evitar la degradación de estos recursos naturales limitados.

En su dimensión social, el PGD debe impulsar el papel multifuncional de la actividad agraria y desarrollar medidas que puedan dar respuesta a las nuevas demandas que la sociedad tiene de estos espacios (agroturismo, restauración rural, actividades de educación ambiental, etc.).

También, el PGD debe procurar la adopción de medidas orientadas a contar con un espacio de calidad donde los ciudadanos desarrollen actividades de ocio y formación (educación ambiental, deporte al aire libre, actividades de ocio y tiempo libre, etc.). Estas en ningún caso

pueden entorpecer la actividad agraria, sus infraestructuras asociadas, ni la red de vías pecuarias y caminos rurales.

Otra de las cuestiones que resultan de alto interés estratégico es que el PGD promueva actuaciones encaminadas a conectar la producción con el consumo de proximidad, y genere nuevas alianzas y compromisos entre consumidores y productores locales.

Según la jerarquización estratégica planteada, la dimensión social debería estar supeditada a la económica y ambiental, puesto que la actividad agraria profesional asegura la dimensión ambiental y social a través de su papel multifuncional, entendiendo la multifuncionalidad como el hecho de que una actividad económica puede tener múltiples rendimientos y, en virtud de ello, contribuir a varios objetivos sociales al mismo tiempo (OCDE, 2001). Como venimos reiterando, más allá de los valores productivos derivados de la actividad agraria, existen otros usos complementarios que dan respuesta a las nuevas necesidades de la sociedad, tales como la producción artesanal, el agroturismo, las actividades medioambientales y pedagógicas o los servicios de suministro de alimentos de proximidad (Carta de la agricultura periurbana, 2010).

#### ➤ **Estructura del Plan de Gestión**

El Plan de Gestión y Desarrollo puede ser una herramienta muy útil, ya que permite definir las estrategias y los indicadores necesarios para la puesta en valor del espacio agrario, de sus recursos endógenos y sus agentes, con una positiva influencia sobre el modelo territorial y alimentario del territorio. Por lo tanto, su elaboración requiere de metodologías que faciliten la participación y el consenso entre los agentes sociales e institucionales, con objeto de que el marco de actuación tenga vigencia a medio y largo plazo.

La metodología propuesta para su elaboración ha de estar basada en tres pilares (Yacamán 2014):

- Un marco lógico de planificación estratégica, siguiendo la secuencia de análisis, diagnóstico, formulación de líneas y objetivos, programación de actuaciones y retroalimentación del Plan.
- Un proceso que incorpore la participación de los principales agentes implicados en el territorio, desde el inicio y a lo largo de todos los pasos intermedios, dando como resultado un plan participado y validado por los participantes.
- Un equipo técnico dependiente del órgano gestor encargado de dinamizar las sesiones, organizar la información y las propuestas. Este equipo debe procurar establecer el mayor consenso posible entre todos los agentes implicados en el proceso (comunidad agraria, propietarios, asociaciones locales, técnicos de la administración, etc.), constituyendo, pues, la concertación el tercer pilar del Plan. El equipo técnico puede pertenecer a alguna de las administraciones públicas (o a un conjunto de ellas) o puede ser un equipo externo contratado a este fin.

La aplicación de metodologías participadas para la elaboración del Plan de Gestión consigue así:

- Establecer una red de actores interesados en la participación activa del territorio.
- Proporcionar un diagnóstico completo de los recursos endógenos del espacio agrario periurbano.
- Detectar problemas y generar soluciones del espacio agrario y del sector agrario profesional.
- Establecer un plan de acción estratégico adecuado al contexto social y económico del ámbito de influencia, tanto de sus recursos financieros, como humanos y técnicos.
- Establecer el marco de la supervisión y evaluación de la efectividad del plan y la gestión de cada acción.
- Mejorar los canales de participación y comunicación entre los agentes locales y la administración.

#### **4a.7 LA ALIMENTACIÓN, AGRICULTURA Y CIUDAD**

La planificación de la dimensión espacial de la agricultura y la alimentación sigue siendo una asignatura pendiente en muchas regiones metropolitanas españolas, como en el caso del área metropolitana de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, son muchos los profesionales de la agricultura, que aún resisten; con su labor diaria reivindican su derecho a poder seguir cultivando las tierras fértiles que antaño abastecían a las ciudades más próximas. El saber hacer tradicional de la actividad agraria aún sigue presente, pero con signos claros de relacionarse exclusivamente con tradiciones del pasado.

Revalorizar las cualidades de los espacios abiertos obliga a que la planificación aborde el territorio desde una perspectiva integrada y sistémica, sobre la base de la cooperación horizontal entre las políticas sectoriales, y la coordinación vertical de las administraciones locales y regionales, junto con una estrecha colaboración entre agentes públicos y privados, y de estos con la ciudadanía. Desde el enfoque con el que se aborda esta investigación, esto debe traducirse, como se ha destacado en un capítulo anterior, en un planeamiento municipal y metropolitano capaz de integrar en el modelo de ciudad las cualidades del espacio y la actividad agraria, vinculando las políticas territoriales con la alimentación, la agricultura y los agricultores, y la multifuncionalidad de los agroecosistemas, en particular, su expresión en paisajes de calidad, vividos y gestionados como *bien común* (Magnaghi, 2012). Para ello, se precisa un cambio de rumbo, tanto desde la planificación como desde la gestión territorial, que reconozca y legitime la actividad agraria periurbana como abastecedora de productos frescos y de calidad, y como actividad que incorpora identidad a los lugares, sostenibilidad a la gestión de los recursos naturales y culturales, y cohesión a las relaciones campo-ciudad. (Mata y Yacamán, 2015).

En este sentido, la figura de Parque Agrario supone una oportunidad, no sólo porque protege la base territorial necesaria para la producción de alimentos agrícolas y ganaderos, sino por su enorme potencial transformador sobre cuestiones alimentarias que surgen de la multiplicidad de alianzas agro-urbanas que se pueden dar cuando existe un proyecto de esta tipo. Para hacer

frente a este reto se requiere la integración de la agricultura en las políticas de gestión y planificación territorial, así como la involucración de todos los actores (Perxacs i Motge, 2006).

En este sentido la figura de Parque Agrario puede orientar su gestión hacia:

**a. Democratizar las relaciones de la cadena agroalimentaria**

Están emergiendo nuevas redes alimentarias interesantes, porque demuestran los importantes cambios que se están produciendo a través de diferentes mecanismos de gobernanza en el contexto del sistema agroalimentario (Renting et al, 2012). Esta cooperación entre redes de consumidores y productores genera otras formas de relación con la alimentación y sus formas de producción, más allá que una simple mercancía y objeto de transacción económica. Estas redes son aún minoritarias, pero empiezan a evidenciar que hay un mercado emergente con formas nuevas de consumir y producir los alimentos. Es un mercado que demanda otro modelo de producción alimentaria, en el cual la viabilidad económica de las explotaciones agrarias no podrá producirse a costa del agotamiento de los recursos y forzando la producción agraria a base de *inputs* externos (Yacamán, 2015a). Un ejemplo de estos modelos son los Mercados Sociales, que se construyen sobre la base de una red de producción, distribución y consumo de bienes y servicios bajo criterios éticos, democráticos, ecológicos y solidarios, donde se promueven relaciones de intercambio económico más democráticas, representando una alternativa al mercado convencional en las formas de producir, distribuir y consumir.

En esta línea, es necesario, por lo tanto, favorecer dentro de la figura del Parque Agrario órganos de participación, como los citados consejos agroalimentarios, con el objetivo de afianzar más las relaciones entre los que producen y los que consumen, evitando así que la oferta, la calidad, el origen y el destino de los productos esté en manos de las grandes superficies. De esta manera, se consigue orientar mejor las estrategias para fortalecer su sistema agroalimentario local.

**b. Recuperar las redes de comercialización local**

La creación, el funcionamiento y la evolución de los canales de comercialización alternativos es una de las dimensiones clave de los nuevos patrones emergentes del desarrollo rural (Renting et al., 2003) y de la puesta en valor de los espacios agrarios periurbanos. Los canales de comercialización alternativos, también llamados circuitos cortos de proximidad (CCP), se diferencian de los canales convencionales porque buscan restablecer los vínculos de confianza entre el agricultor y el consumidor a través de tres vías fundamentalmente. Primero, como consecuencia del trato directo, pues se reduce al máximo los intermediarios de la cadena alimentaria (máximo 1). Segundo, por la responsabilidad con el territorio, marcada por la cercanía entre la zona de producción y consumo (no más de 90 km). Tercero, por la calidad de los productos, determinada en gran medida porque conservan todas sus características organolépticas, ya que no pasan más de 48 horas entre la recolección y la venta y porque han sido cultivados bajo manejos agroecológicos. Para algunos autores, el «acortamiento» debe ser en términos relacionales y de poder entre los agentes involucrados, además de físico (Sevilla Guzmán, et. al, 2012). Otros autores afinan más en el concepto y hablan de espacios comerciales en los que producción y consumo mantienen un alto poder de decisión en cuanto a qué y cómo se produce, y sobre la definición del valor de aquello que se

produce (López, 2011). Además, el recuperar el abastecimiento con productos frescos, de proximidad y ecológicos mediante los CCP supone una alternativa económica de interés para los agricultores ubicados en los espacios agrarios periurbanos, puesto que su ubicación les confiere bastantes oportunidades por la proximidad a un mercado con gran potencial de consumo. Existen diferentes formas de comercialización directa, como los grupos de consumo, la venta en finca, el abastecimiento de comedores públicos y privados de colectividades, o los mercados locales o campesinos, que son canales adecuados para el fortalecimiento de las rentas de la agricultura localizada cerca de las ciudades.

En este sentido, es un reto recuperar los mercados locales y la venta directa y fomentar CCP desde la figura de Parque Agrario, pues supone un elemento dinamizador del consumo de proximidad y de calidad. Estas formas de comercialización ayudan a restaurar los lazos y las redes que se crean con el contacto personal, tan necesarias para la consolidación de una renovada actividad agraria más responsable con el medio ambiente y la salud de las personas. Suponen también una alternativa para el consumidor, porque “se diferencian sobre la base de una gama de criterios socialmente contruidos, dando lugar a la aparición de nuevos mercados de calidad de alimentos frente a los mercados de alimentos anónimos y en masa” (Renting et al., 2003).

### **c. Mejorar la transparencia sobre el manejo y el origen de los alimentos**

La futura evolución de los mercados de alimentos alternativos depende mucho de la capacidad diferenciadora de los circuitos de comercialización para recuperar la confianza de los consumidores y para establecer nuevas relaciones institucionales que garanticen la calidad de los alimentos de forma más creíble (Renting et al., 2003). En este sentido, la certificación de los alimentos es una herramienta que sirve para mejorar la información y la confianza del consumidor sobre productos que han seguido determinados criterios sobre los sistemas de producción, el origen, los principios que rigen la empresa, o los intermediarios que intervienen en la cadena.

En concreto, las certificaciones de origen tienen el potencial de reconectar la producción con los aspectos sociales, culturales y ambientales de lugares particulares, distinguiéndolos de bienes anónimos producidos en masa, mejorando la posibilidad de una mayor responsabilidad con el lugar (Barham, 2003). El certificado de origen es tal vez una de las herramientas más adecuadas para dinamizar la agricultura y el consumo de proximidad, porque aporta un valor añadido al asociar el producto a determinados elementos naturales y paisajísticos de un determinado territorio, y a identidad única del lugar.

Los Sistemas Participativos de Garantía (SPG) también resultan de gran interés, al ser un proceso de certificación que asegura la gobernanza alimentaria, eje transversal de las herramientas de dinamización y gestión del Parque Agrario. Los SPG son formas de relación y organización entre productores y consumidores con el fin de garantizar activamente un producto, un sistema de producción, un sistema de circulación (comercialización, intercambio, etc.) y/o un tipo de consumo (De la Cruz et. al, 2011) De este modo, el proceso de generación de confianza se basa en la participación de todos los segmentos interesados en asegurar la calidad del producto final y del proceso de producción (Cuellar y Calle, 2009).

#### **d. Integrar la identidad con el consumo de proximidad**

El paisaje como valor y como recurso desempeña una importante tarea en el fortalecimiento de la identidad y marca de los productos locales, y en la recuperación de los vínculos entre agricultores y habitantes urbanos a través de una lectura compartida del paisaje (Mata, 2016). El reconocimiento por parte de los consumidores del “saber hacer” de las explotaciones familiares o de pequeña escala, de su importante labor en el mantenimiento de los valores de los agroecosistemas, y en la conservación de los elementos y tradiciones vinculados con la actividad agraria, genere un valor añadido de los productos locales frente aquellos producidos en masa, provenientes de un “no lugar”. Por ello, cuando el consumidor opta conscientemente, mediante el acto de consumir, por determinados productos locales, próximos, frente a otros de procedencia más o menos lejana, está convirtiendo el acto de alimentarse en un ejercicio de compenetración, de interiorización del territorio (Yacamán y Mata 2014), y por tanto, se convierte en una legitimización de la necesidad de conservar los espacios agrarios periurbanos, desde su función productiva y no museística.

La expresión de una agricultura viva a través de la puesta en valor de su identidad es ejemplo de criterio para la diferenciación y promoción de los productos alimentarios y como fuente de innovación territorial. Algunos ejemplos de ello, es el concepto de “terroir” en Francia o el de “oleoturismo” en Cataluña. En esta misma línea, el Parque Agrario de Fuenlabrada a través de su eslogan “Cómete Fuenlabrada” que utiliza para incentivar el consumo de productos locales.

### **4a.8 EL TRATAMIENTO DEL PAISAJE AGRARIO DESDE EL PROYECTO DE PARQUE AGRARIO**

El estudio e incorporación de los paisajes de la agricultura en contextos metropolitanos desde la figura de los Parques Agrarios es aún incipiente. Es necesario, por ello, seguir profundizando en el modo de introducir los valores materiales y percibidos del paisaje en iniciativas de activación y gobernanza de la agricultura periurbana como las que promueven los parques agrarios. Los paisajes agrarios periurbanos atraviesan hoy una situación contradictoria y compleja. Al tiempo que se produce un deterioro en la calidad o la irreversible desaparición de conjuntos paisajísticos valiosos, emerge un interés creciente por restablecer relaciones funcionales y de buena vecindad entre el campo y la ciudad (Mata y Yacamán, 2016).

Asumir el paisaje y los servicios paisajísticos desde la figura de Parque Agrario implica incorporarlos a su proyecto y a su plan de gestión y desarrollo. Pero no como una tutela añadida, sino como la expresión de una agricultura viva, consciente de la identidad y valores que su paisaje comunica, y de la experiencia sensorial –no solo organoléptica- de consumir alimentos de calidad y proximidad, fortaleciendo así los lazos de conocimiento y confianza entre productores y consumidores locales.

El primer documento escrito sobre la valoración y gestión del paisaje en los parques agrarios es un capítulo escrito por Rafael Mata en del libro *El Parque Agrario: una figura de Transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria* (Yacamán y Zazo, 2015).

Según los planteamientos de Rafael Mata, el Parque Agrario debe integrar el paisaje en la promoción de una agricultura periurbana multifuncional, y en el mantenimiento de entornos urbanos dignos. Para “actuar” con el paisaje desde los parques, propone Mata (2015) lo siguiente:

- Promover, en el marco del ente de gestión del Parque, un foro y un protocolo de caracterización y activación del paisaje.
- Conocer y valorar su carácter a partir de los principales componentes, de sus estructuras agroecológicas e históricas, de su patrimonio agrario, y de los varoles simbólicos y de identidad que alberga.
- Abordar el conocimiento y la construcción del relato paisajístico de forma colaborativa y consensuada de especialistas, técnicos, agricultores y otros actores locales.
- Desentrañar el carácter del paisaje, desde distintos enfoques disciplinares y abordando de forma conjunta el patrimonio natural y el histórico-cultural.
- Integrar los elementos y tramas paisajísticas en unidades de paisaje dentro del parque, según los caracteres estructurales y perceptivos del paisaje.
- Incorporar los servicios paisajísticos en el proyecto de Parque, en la agenda de su ente gestor, y en su plan de gestión y desarrollo.
- Fomentar el uso público y la interpretación del paisaje ligada al lugar, al agrosistema y a la alimentación.

Las iniciativas de gestión del paisaje desde una perspectiva patrimonial son aún escasas en el contexto español. Aun así, estamos ante un asunto emergente, abordado no sólo o no tanto desde su protección, sino desde su gestión dinámica en consonancia con los cambios de percepciones y valoraciones de la sociedad urbana, y atendiendo a la preservación de su carácter e identidad, íntimamente ligadas al funcionamiento del agrosistema y a la producción de alimentos. En este sentido, resulta de interés que el Parque desarrolle lo que podría ser un Plan de Paisaje, que regule las actividades de uso público sobre la base de una buena interpretación, y establezca las prioridades de conservación, integración y recualificación paisajística en relación estrecha con las necesidades funcionales del sistema agrario y los agricultores y agricultoras.

#### **4a.9 SISTEMATIZACIÓN DEL MARCO TEÓRICO DEL PARQUE AGRARIO**

Por lo que se ha expuesto en este capítulo, el Parque Agrario constituye una figura territorial, ideada para contextos urbanos, y con capacidad de actuar sobre el territorio a modo de una infraestructura verde, aspecto que se tratará en el siguiente epígrafe. Resumiendo, en la



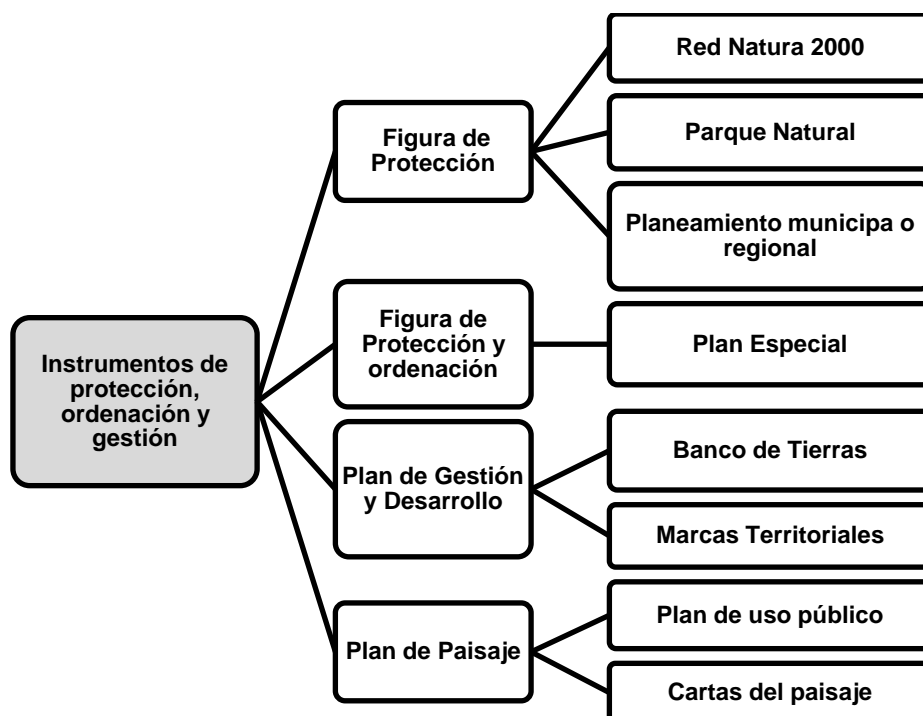
caracterización que se ha hecho de esta figura se aperecian, en síntesis, los siguientes rasgos, como señala Zazo y Yacamán (2015:22-23):

Desde una perspectiva holística, es una figura que, atenta a la totalidad del ciclo, liga los usos agrarios de la base territorial con el consumo alimentario final a través de programas multifuncionales y transversales, que tratan simultáneamente las diversas escalas y buscan las sinergias entre los diferentes ámbitos. Esos programas se basan en el establecimiento de estrategias en el ámbito de la producción y la comercialización, a partir de la consideración de este espacio como un agroecosistema.

Desde la perspectiva de la gobernanza, opera como estrategia social basada en una nueva cultura participativa, conformada en la confluencia de intereses de todos los agentes implicados a través de la creación de un foro de comunicación y participación, que actúa de interlocutor entre el sector agrario y los entes institucionales. Su fin es tomar las medidas proactivas necesarias que aseguren la continuidad del espacio agrario y sus recursos.

Desde la perspectiva de la preservación, es una figura híbrida que estabiliza un territorio agrícola y lo articula a través de la gestión. Aplica, por un lado, un método proteccionista de conservación a la base territorial, evitando su incorporación al proceso urbano, mediante el bloqueo de su suelo, y por otro, un método dinámico de activación y mejora de la actividad agraria, acercándolo a la ciudad o metrópolis próxima a través de la revalorización de su identidad.

Desde la perspectiva multidimensional del territorio, puede definirse por la importancia jerárquica que sus estrategias conceden a las dimensiones territoriales: económica, ambiental y social. Así, en un parque agrario, el peso de la función económica es preponderante sobre las otras dos, siendo la ambiental, superior a la social.



**Figura 32. Instrumentos de protección, ordenación y gestión del espacio agrario desde la figura de Parque Agrario. Elaboración propia**

## **CAPÍTULO 4b.**

### **LA INFRAESTRUCTURA VERDE: UNA HERRAMIENTA NOVEDOSA PARA MEJORAR LA CONECTIVIDAD TERRITORIAL**

La planificación de las Infraestructuras Verdes, se está incorporando en el nivel normativo y estratégico en la ordenación del territorio, demostrando ser lo suficientemente flexible para hacer frente a los nuevos retos ambientales de las áreas metropolitanas (Amundsen, et al., 2009) y a la planificación conjunta de los servicios de los ecosistemas y el bienestar humano (Laforteza et al., 2013) desde una perspectiva sociológica y holística del territorio, capaz de introducir racionalidad y calidad en los procesos expansivos de las aglomeraciones urbanas. Según la Comisión Europea, la infraestructura verde es una red estratégicamente planificada de espacios de alto valor natural y áreas semi-naturales junto con otros elementos ambientales, diseñados y gestionados para aportar un amplio rango de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad en asentamientos rurales y urbanos (CE, 2014).

Es un hecho bien conocido que la expansión de las áreas metropolitanas contemporáneas, en sus distintas fases, ha supuesto una importante reducción de suelo agrario y de interés ambiental en general. Junto al continuo aumento de la mancha urbanizada, la densificación y diversificación del sistema de infraestructuras para responder a la complejidad funcional de estos espacios ha contribuido también, no solo a la pérdida de terrenos agrícolas, sino a su fragmentación, lo que unido a la competencia por otros recursos, como el agua o el trabajo agrario, y las tensiones en el precio y el mercado de la tierra, ha generado un contexto de muy difícil gestión de los suelos urbanísticamente considerados rústicos o no urbanizables protegidos.

En ese contexto hay que situar la emersión del concepto o noción de infraestructura verde, herramienta para la planificación ambiental del territorio a distintas escalas y con diversas filiaciones disciplinares, especialmente en el mundo anglosajón (Mell, 2011; Austin, 2014), y que está teniendo en Europa un eco considerable tras la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento y al Consejo promoviendo su constitución y gestión (COM (2013) 249 final), como resultado a su vez de la recomendación de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020 para fortalecer territorialmente la Red Natura 2000.

En el ámbito urbano, el reconocimiento del valor estratégico de los servicios de los ecosistemas y su relación con el bienestar humano ha conducido a que sean planificados de forma conjunta (Laforteza, et al., 2013) mediante instrumentos holísticos e integrales, no sólo dirigidos a la conservación de la biodiversidad sino también a mejorar la salud de los ecosistemas y la calidad de vida en los entornos urbanos. De esta forma, los espacios abiertos de las ciudades existentes y futuras deben planificarse y diseñarse para cumplir con los diferentes intereses y necesidades requeridos por una sociedad cada vez más urbanizada (Borelli et al., 2015).

En España como en Europa, el renovado paradigma urbanístico, según Fariña y Naredo (2010: 5), se basa en seguir contribuyendo al progreso económico, sin olvidar los requerimientos del desarrollo urbano sostenible, es decir, entendiendo el suelo, además de

cómo recurso económico, como uno de los más valiosos elementos naturales de los que se dispone. En este sentido, desde el enfoque de la planificación estratégica Wilker et. al. (2016) afirman que la infraestructura verde se considera un instrumento adecuado para responder a los diversos cambios y retos sociales (Albrechts, 2013), especialmente presentes en las áreas metropolitanas.

#### **4b.1 ESTADO DE LA CUESTIÓN**

La integración de la infraestructura verde en el ámbito normativo de la ordenación del territorio es relativamente reciente. De ahí el interés por conocer su origen, para determinar su capacidad de respuesta a los problemas presentes en el contexto actual de crecimiento urbano disperso.

Haciendo una revisión de diferentes autores, se constata que el término de infraestructura verde tiene sus raíces en la planificación urbana, en la conservación y en la ecología. Aunque el término aparece en la década de los noventa, su concepción americana ya disponía de referencias en los siglos XVIII y XIX (Cantó, 2014b:12). El concepto se basa en dos ideas fundamentales según Benedict y McMahon (2002:8): primero, en que la conexión de parques y espacios verdes redundaba en beneficio de las personas y, segundo, en que la preservación y conectividad de áreas naturales beneficia a la biodiversidad y hace frente a la fragmentación de los hábitats.

Pero es en el año 1999 cuando el Servicio de Bosques de EEUU y otras entidades conservacionistas y agencias federales institucionalizaron el término con la idea de crear una red interconectada de áreas naturales, que se visualizara de forma parecida a como lo hacen otras infraestructuras urbanas como, por ejemplo, la eléctrica o la de comunicaciones (Fariña, 2012). Crearon el Green Infrastructure Working Group, que formuló la primera definición para las infraestructuras verdes:

“Una red interconectada de los cursos del agua, humedales, bosques, hábitats de vida silvestre, y otras áreas naturales; vías verdes, parques y otras áreas de conservación; y bosques y otros espacios abiertos que mantienen los procesos ecológicos, la calidad del aire y el agua y contribuye a la salud y calidad de vida de las comunidades y personas” (Benedict y McMahon, 2002:6).

A partir de este momento, el marco se adapta a una variedad mayor de tipos de paisajes y de escalas (Amundsen et al., 2009), yendo más allá de lo que es exclusivamente la idea de conectividad ecológica. Todas las nuevas definiciones inciden en las ideas de red, sistemas y servicios (Rodríguez et al., 2015: 384), economía ecológica, resiliencia y *smart growth*.

En el contexto europeo, el marco de desarrollo de la Infraestructura Verde surge con la Estrategia de la Unión Europea sobre la Biodiversidad 2020, aprobándose en 2011 y en su desarrollo una Comunicación de la Comisión Europea. Este año la Comisión plantea la Infraestructura Verde como la nueva estrategia que tienen los Estados Miembros para detener la pérdida de biodiversidad, potenciar y fortalecer la Red Natura 2000 y acelerar la transición de la UE hacia una economía ecológica capaz de utilizar eficientemente sus recursos (CE, 2011: 1). Para alcanzar los objetivos de la Estrategia, se especifica la necesidad de un cambio

de paradigma sobre la forma de entender el crecimiento económico. En mayo de 2013 la Comisión Europea publica la Estrategia Europea de Infraestructura Verde con el objetivo de promover su implementación en todas las escalas territoriales (nacional, regional y local) de los Estados miembros. Sin embargo, en el 2014, a través del Balance Intermedio de la Estrategia, la CE reconocía el limitado progreso realizado hasta el momento para el logro de los objetivos marcados inicialmente, como consecuencia del actual contexto de crisis económica.

#### 4b.2 DEFINICIONES DE LA FIGURA DE INFRAESTRUCTURA VERDE

El término de Infraestructura Verde no tiene hasta el momento una definición reconocida a nivel internacional. La Comunicación de la Comisión Europea (2013) establece una definición marco que puede servir de referencia a nivel normativo para su aplicación en los Estados Miembros:

“Es una red de zonas naturales y semi naturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos. Incorpora espacios verdes (o azules, en el caso de ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (incluidas las zonas costeras) y marinos. En los espacios terrestres, la Infraestructura Verde está presente en los entornos rurales y urbanos” (CEa, 2013:3).

Desde la institucionalización de la Infraestructura Verde, diversos autores han realizado diversas aportaciones que enriquecen el marco general.

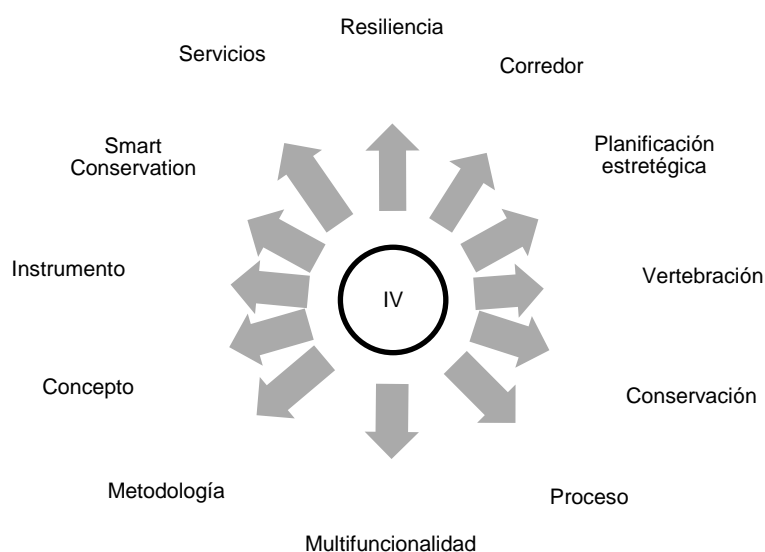
**Tabla 9.** Definiciones científicas, normativas y técnicas de la Infraestructura Verde.

European Environment Agency (EEA), 2011	“Es una red de elementos verdes que están interconectados y por lo tanto generan mayores beneficios y más resiliencia al territorio”.
Amundsen et al., 2009	“Es un proceso y un producto”.
Benedict y McMahon, 2002	“Es una conservación “inteligente” (“smart” conservation) que se ocupa de los impactos ecológicos y sociales de la expansión y el consumo acelerado y la fragmentación del territorio”.
Cantó, 2014	“Es un sistema de gestión de espacios abiertos integral que puede contener tanto elementos urbanos como elementos para conectar los espacios verdes de las ciudades con el entorno rural, y en consecuencia se fijan una serie de directrices y criterios para la planificación y gestión”.
Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje	“Es un concepto, una nueva metodología de aproximación a la realidad territorial, que incluye los terrenos con mayores valores del territorio y, al igual que las infraestructuras tradicionales, tales como carreteras, vías férreas, etc., vertebrar el territorio y le dota de continuidad”.
Maryland Department of Natural Resources, 2003	“Son corredores naturales establecidos para conectar grandes áreas de espacios abiertos y para proporcionar la conservación de los recursos naturales, la protección de hábitats, el movimiento de plantas y animales, y para ofrecer

	oportunidades para la recreación lineal, transporte alternativo, y estudio de la naturaleza”.
Wilker et. al., 2016	“Es un concepto de la planificación estratégica capaz de abordar los problemas ambientales, sociales y económicos a través de la mejora de una variedad de beneficios para la sociedad”.
Rodríguez et al., 2015	“Es un concepto en el que subyacen las ideas de red y servicios de los ecosistemas, y es una más de las infraestructuras de servicios (transporte, comunicación, saneamiento, etc.) con las que cuenta cualquier sociedad”.

Fuente: elaboración propia

De las anteriores definiciones se deduce, en primer lugar, que el objetivo general de la gestión de la infraestructura verde es la conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios de los ecosistemas para asegurar el bienestar humano. La segunda cuestión relevante es que utiliza la planificación estratégica y la gestión territorial como marco para lograr un enfoque más sostenible de los usos del suelo. Y, por último, que se compone de una red de piezas delimitadas físicamente, ubicadas en entornos urbanos y rurales.



**Figura 33. Criterios y cuestiones asociados a la definición de Infraestructura Verde. Fuente: elaboración propia**

### 4b.3 OBJETIVOS DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE

La Comisión Europea, dentro de su estrategia para “Construir una Infraestructura Verde para Europa”, marca el objetivo principal consistente en mejorar la capacidad de la naturaleza para facilitar bienes y servicios ecosistémicos múltiples y valiosos (CE; 2014:7).

Del objetivo general de la Comisión derivan otros objetivos específicos, alcanzables con el desarrollo de una Infraestructura Verde (CE, 2012; 2014):

- Mejora la biodiversidad local y global.
- Mitigación y se adapta al cambio climático.
- Fomento de un enfoque más inteligente e integrado del desarrollo, que garantiza que el limitado espacio europeo y sus recursos naturales se utilicen de la forma más eficiente y coherente posible.
- Minimización del *urban sprawl* y sus efectos negativos en la biodiversidad, los servicios de los ecosistemas y las condiciones de vida de los humanos.
- Contribución a una vida saludable, mejores lugares para vivir, espacios abiertos con nuevas oportunidades recreativas
- Aumento de las conexiones urbano-rurales, y las infraestructuras naturales y artificiales.
- Mejora el valor económico de los servicios ambientales y se ofrecen nuevas oportunidades para las comunidades locales.

Como se puede observar, la esencia de la Infraestructura Verde es su carácter multifuncional y su incidencia en otras cuestiones que van más allá de la conservación de la naturaleza, como es la gestión sostenible del territorio desde su triple dimensión económica, social y ambiental. También destaca su orientación a mejorar la calidad de vida, debido a sus aportaciones a nivel ambiental paisajístico y de regulación de las funciones de los ecosistemas.

#### **4b.3.1 Los Beneficios de la Infraestructura Verde**

La multifuncionalidad de la Infraestructura Verde es una de sus principales características y un atributo que le permite responder a diversas demandas de forma simultánea, lo que la convierte en un instrumento de carácter transversal que puede ayudar al desarrollo de numerosas políticas, tanto territoriales como sectoriales (CEA, 2014:6). Son múltiples los potenciales beneficios que se pueden obtener con el desarrollo de una Infraestructura Verde por el modo inteligente e integrado de gestionar el capital natural, de acuerdo a la Estrategia Europea de Infraestructura Verde, unos beneficios que están interconectados y dependen en gran medida de la salud que tengan los ecosistemas ubicados en los espacios abiertos, tanto en zonas rurales como urbanas.

**Tabla 10.** Beneficios potenciales de la Infraestructura Verde.

<b>Grupo de Beneficios</b>	<b>Beneficios específicos</b>
<b>Ambientales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suministro de agua limpia</li> <li>• Eliminación de contaminantes del agua y del aire</li> <li>• Mejora de la polinización</li> <li>• Protección contra la erosión del suelo</li> <li>• Retención de las aguas pluviales</li> <li>• Incremento del control de plagas</li> <li>• Mejora de la calidad del suelo</li> <li>• Reducción de la ocupación del terreno y del sellado del suelo</li> </ul>
<b>Socio-económicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de la salud y del bienestar de las personas</li> <li>• Creación de puestos de trabajo</li> <li>• Diversificación de la economía local</li> <li>• Ciudades más atractivas y más verdes</li> <li>• Mayor valor de la propiedad y distinción local</li> <li>• Soluciones de energía y transporte más integradas Mejora de las oportunidades de ocio y turismo</li> </ul>
<b>En relación con la mitigación del cambio climático</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitigación de las inundaciones</li> <li>• Fortalecimiento de la resiliencia de los ecosistemas</li> <li>• Almacenamiento y retención del carbono</li> <li>• Mitigación de los efectos urbanos de isla térmica</li> <li>• Prevención de catástrofes (como tormentas, incendios forestales, deslizamientos de tierra)</li> </ul>
<b>Sobre la biodiversidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de los hábitats para la vida silvestre</li> <li>• Corredores ecológicos</li> <li>• Permeabilidad del paisaje</li> </ul>

Fuente: CE, 2014:6.

De acuerdo a Benedict y McMahon (2002:18), los beneficios que se obtienen si se integran las infraestructuras verdes dentro de un proceso de planificación se enuncian del siguiente modo:

- Reconoce y aborda las necesidades de las personas y de la naturaleza.
- Proporciona mecanismos para equilibrar factores ambientales y económicos.
- Proporciona un marco para la integración de diversos recursos naturales y el crecimiento de actividades de gestión desde un enfoque holístico, basado en el enfoque ecosistémico.
- Asegura que tanto los espacios abiertos y como el desarrollo se localicen donde resulta más necesario y adecuado.
- Identifica áreas ecológicas vitales y vinculaciones previas al desarrollo en zonas suburbanas y en paisajes rurales.
- Identifica oportunidades para la restauración y la mejora de del funcionamiento natural de los sistemas en áreas ya desarrolladas.
- Proporciona una visión amplia y unificadora del futuro en el que diversas personas y organizaciones pueden estar de acuerdo.



- Permite a las comunidades crear un sistema que es mayor que la suma de las partes.
- Permite que la planificación y el desarrollo se desplieguen en armonía, y no es oposición el uno con el otro.

#### 4b.3.2 Los principios de la planificación de Infraestructuras verdes urbanas

El objetivo global de la planificación de la Infraestructura Verde en áreas urbanas es mejorar la salud los ecosistemas y sus servicios ecosistémicos, y avanzar hacia el desarrollo sostenible, mejorando el metabolismo urbano. No obstante, también cobran relevancia otros objetivos relacionados con la mejora hidrológica, la regulación ambiental y el uso social asociado a la oferta de espacios accesibles a la ciudadanía (CEA, 2014:8). Esto requiere que se incorporen los principios de la Infraestructura Verde en el planeamiento urbano y territorial, yen las directrices marcadas por las políticas sectoriales locales y regionales, de modo que la regulación de los distintos usos según la escala debe hacerse en coherencia con la Infraestructura Verde, para que los valores naturales y paisajísticos potencien la calidad de vida de la población (Cantó, 2014b: 17).

Los principales criterios que se han descrito para todo proyecto de planificación de infraestructuras verdes urbanas son, según Davies et al. (2015) y (Hansen et al. (2016), la integración de las infraestructuras verdes y grises, la conectividad, la multifuncionalidad y la cohesión social. A través de la adopción de estos principios, la Infraestructura Verde urbana puede ayudar a mantener y mejorar la calidad de vida contribuyendo a generar ciudades compactas (Laforteza et al., 2013) y regiones más cohesionadas.

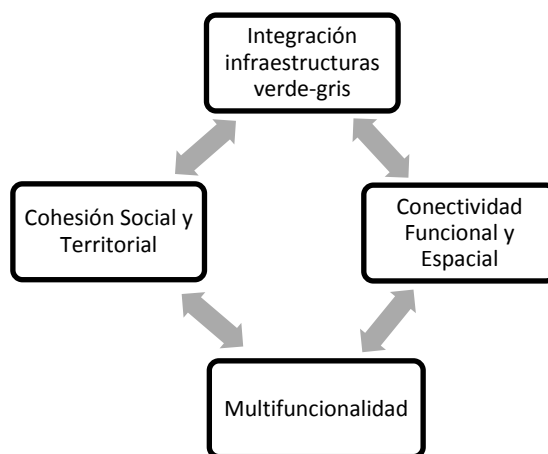


Figura 34. Principios de la de la planificación de Infraestructuras Verdes Fuente: elaboración propia

A continuación, se describen los principales activos que aporta la planificación de infraestructuras verdes en áreas urbanas (Bryant, 2006; Davies, 2015; Hansen et al., 2016):

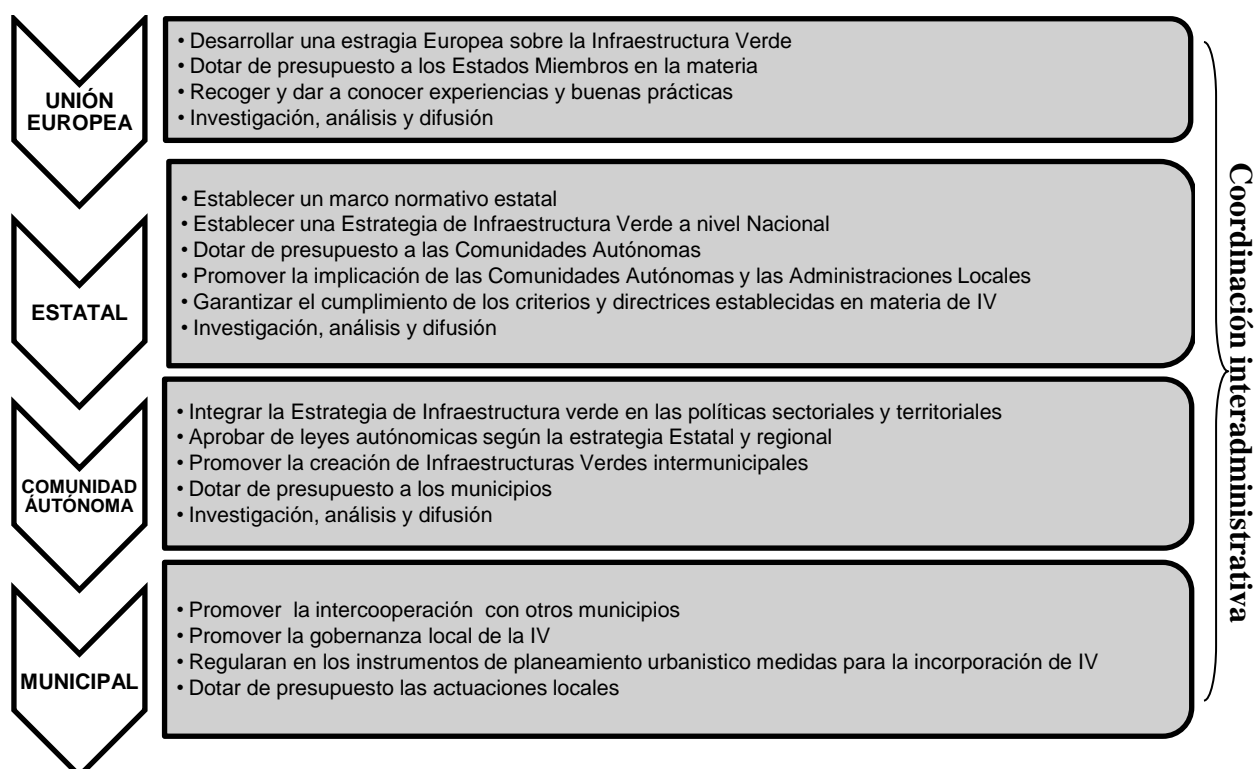
- **Conservación de la biodiversidad:** ofrece oportunidades para la protección de la biodiversidad desde la escala del paisaje, y ofrece soluciones que buscan frenar las

presiones derivadas de la expansión urbana. Los corredores verdes en áreas urbanas han demostrado ser muy eficientes para la consecución de objetivos de conservación. Ejemplo: mejorar la conectividad entre hábitats, parques urbanos y zonas con actividad agropecuaria.

- **Adaptación al cambio climático:** anticipa los efectos adversos del clima y toma medidas para prevenir o minimizar el daño que pueda causar. Ejemplo: regulación de los climas urbanos.
- **Apoyo a la economía verde y el desarrollo sostenible:** mejora el bienestar humano y la equidad social, reduciendo los riesgos ambientales y el agotamiento de los recursos naturales. Ejemplo: restauración de los paisajes de los espacios abiertos.
- **Mejora de la cohesión social y territorial:** pone en marcha diferentes medios para minimizar las disparidades y las desigualdades sociales. Ejemplo: proporcionar espacios públicos como parques urbanos que mejoren la interacción social.

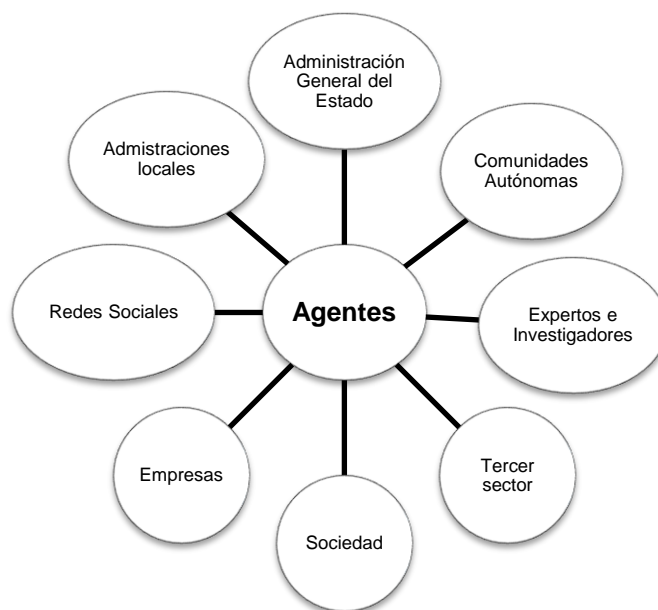
#### **4b.4 MARCO NORMATIVO**

Para la Comisión Europea, las autoridades nacionales juegan un papel fundamental a la hora de concretar el marco estratégico y la visión de la Infraestructura Verde (CE, 2013c:10). De acuerdo con el art. 149-1º-23º de la Constitución Española, le corresponde al Estado la competencia de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, justificado por el carácter interterritorial de la materia y por la necesidad de salvaguardar los principios de solidaridad, igualdad de los ciudadanos y unidad del mercado, así como el interés general. Por ello, debe formular las orientaciones e instrucciones que deben de guiar a las autoridades autonómicas o locales en esta materia. Mientras que el papel de las autoridades regionales y locales, que son los agentes públicos que tienen las competencias sobre la ordenación del territorio y espacios naturales, deben ser los responsables de su integración tanto en las políticas sectoriales como territoriales. Por ello han de ser vistos, las comunidades autónomas, como la principal instancia político-administrativa para llevar a cabo una planificación detallada de la Infraestructura Verde, así como la evaluación de sus componentes y valores, teniendo en cuenta su ubicación, amenazas, limitaciones, prioridades, oportunidades y factores regionales (geográficos, ambientales, sociales, políticos, económicos, etc.) (CE, 2013c: 11).



**Figura 35. Estructura multiescalar de la Infraestructura Verde. Proceso en cascada de distintos niveles administrativos. Elaboración propia**

Esto no implica que la coordinación y compromiso de los agentes públicos y privados no sea necesaria, sino todo lo contrario. Una verdadera transición hacia la sostenibilidad sólo podrá ser viable bajo un nuevo marco institucional de gobernanza integrado e integrador, junto con un cambio en los valores y en patrones de comportamiento social e individual (EME, 2011). Por ello, dado su carácter multifuncional y sus implicaciones en diferentes escalas políticas y en las políticas sectoriales debe de incorporar la participación de una amplia gama de agentes sociales, políticos económicos.



**Figura 36. Agentes implicados en la Infraestructura Verde. Fuente: elaboración propia**

En España, la infraestructura verde se incorporó por primera vez en la ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana (2004), estrechamente ligada al Convenio Europeo del Paisaje, pero también a la tradición norteamericana de *landscape planning* (Muñoz Criado, 2008). La reforma de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, por la Ley 33/2015<sup>36</sup>, asume en su artículo 15 el concepto de infraestructura verde y el compromiso de aprobar en tres años una *Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas*.

“Para garantizar la conectividad ecológica y la restauración del territorio español, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con la colaboración de las comunidades autónomas a través de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y de otros ministerios implicados, elaborará, en un plazo máximo de tres años a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, una Estrategia estatal de Infraestructura Verde, y de la conectividad y restauración ecológicas, que incorporará una cartografía adecuada que permita visualizar gráficamente la misma” (capt. III, art 15-1, BOE-227-2015).

El objetivo de la Estrategia estatal de Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológicas es:

---

<sup>36</sup> Boletín Oficial del Estado, nº 227, de 22 de septiembre de 2015, <http://www.boe.es/boe/dias/2015/09/22/pdfs/BOE-A-2015-10142.pdf>

“Marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la Infraestructura Verde del territorio español, terrestre y marino, y para que la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados” (Cap. III, art 15-2 BOE-227-2015)



**Figura 37. Objetivos que debe de cumplir la planificación territorial y sectorial, según las directrices de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológica que marca la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Fuente: elaboración propia.**

### **Las Comunidades Autónomas y el marco normativo autonómico para la aplicación de la Infraestructura Verde**

Al igual que con la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, aprobado en Florencia el 20 de octubre del 2000, han sido las Comunidades Autónomas las que han tomado la iniciativa para desarrollar nuevos marcos normativos que incorporen la figura de Infraestructura Verde como herramienta de ordenación y gestión territorial, ante la falta de un marco global que guíe a las Comunidades Autónomas. Las Comunidades Autónomas tienen, según la distribución constitucional de competencias, la responsabilidad de la elaboración de leyes propias y desarrollo de estrategias en materia de espacios naturales, sobre montes públicos en lo forestal, y de vías pecuarias principalmente.

A continuación, se describe la posición adoptada por algunas Comunidades Autónomas en esta materia:

### **La Comunidad Valenciana**

Esta Comunidad junto con Cataluña han sido las pioneras en incorporar las disposiciones del Convenio Europeo del Paisaje. Sin embargo, ha sido la Comunidad Valenciana la precursora en regular la Infraestructura Verde a través de la *ley 12/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat*<sup>37</sup>, que modificó el artículo 19 de la *Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje*<sup>38</sup>. La Infraestructura Verde de la Comunidad Valenciana es definida como:

“La estructura territorial básica formada por las áreas y elementos territoriales de alto valor ambiental, cultural y visual; las áreas críticas del territorio que deban quedar libres de urbanización; y el entramado territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales que pongan en relación todos los elementos anteriores” (Capítulo XIII, Ley 12/2009).

Define, además, que la planificación territorial y urbanística debe integrar la protección, conservación y regeneración del medio natural, cultural y visual, integrando los elementos que conforman la Infraestructura Verde (art 19, Ley 12/2009). Establece los espacios concretos que deben de integrar la Red por sus valores ambientales, paisajísticos y culturales y que a su vez están integrados en: Red Natura 2000, Espacios Naturales Protegidos, Zonas Húmedas Protegidas, Montes de Dominio Público y de Utilidad Pública, espacios de interés cultural, zonas en riesgo de erosión o contaminación, entre otros.

La Comunidad Valenciana es la única que cuenta con una Estrategia Territorial que contiene una propuesta regios para la infraestructura verde, aprobada por el *Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell*<sup>39</sup>. Se establece en el tercer bloque de la Estrategia, que la citada infraestructura debe definirse en distintas escalas territoriales en el marco del planeamiento urbanístico y territorial para garantizar la función territorial, paisajística, ambiental y cultural (cap. 1). El Consell de la Generalitat es el órgano encargado de definir un Plan de Acción Territorial para la infraestructura, que incluya las áreas y elementos que la deben de componer, y los criterios de gestión para su conjunto.

---

<sup>37</sup> Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana núm. 6175, de 30/12/2009, y BOE núm. 24, de 28/01/2010) que modificó la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana núm. 4788, de 02/07/2004, y BOE núm. 174, de 20/07/2004).

<sup>38</sup> Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana núm. 4788, de 02/07/2004, y BOE núm. 174, de 20/07/2004).

<sup>39</sup> Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell por el cual se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana

Además, la Estrategia Territorial incide especialmente en la importancia que tiene la actividad agraria, desde un punto de vista multifuncional, para garantizar la viabilidad de la Infraestructura, para lo que se consideran tanto los regadíos como los secanos, al estimarse que juegan un papel fundamental en la sostenibilidad del territorio en su conjunto. Define, también, la figura del agricultor como agente territorial imprescindible para alcanzar este objetivo, tanto desde el punto de vista económico como ambiental y social.

Con la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje<sup>40</sup>, se derogan las anteriores leyes y decretos en esta materia, y se incorpora en el Título I, del Libro I de Planeamiento, el bloque sobre La Infraestructura Verde, el paisaje y la ocupación racional en el territorio, definiéndose de forma más detallada las funciones y los espacios que integran la Infraestructura Verde. Con esta Ley se establece claramente la finalidad de la misma:

“Con la finalidad de armonizar los nuevos crecimientos en el territorio con sus objetivos de protección, se configura la Infraestructura Verde del territorio como una red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural. Es un concepto, una nueva metodología de aproximación a la realidad territorial, que incluye los terrenos con mayores valores del territorio y, al igual que las infraestructuras tradicionales, tales como carreteras, vías férreas, etc., vertebrada el territorio y le dota de continuidad” (art. 3, BOE 231, 2014).

### **Otras Comunidades**

La Comunidad Autónoma de La Rioja aprobó la Red de Itinerarios Verdes<sup>41</sup>, regulada mediante la Ley 5/2003, de 26 de marzo. La ley tiene por objeto regular la promoción, declaración, construcción, uso, mantenimiento y protección de las infraestructuras integradas en la Red de Itinerarios Verdes de La Rioja. Esta red se define como el conjunto de infraestructuras de comunicación de trazado continuo destinadas al tráfico no motorizado; proyectadas, acondicionadas o construidas para uso público con fines de promoción del ocio accesible en la naturaleza, del deporte seguro, culturales y de protección del medio ambiente y que sean declaradas como rutas o vías verdes (Art. 2, BOR 40: 2003).

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Galicia en el marco de la legislación sobre la ordenación del territorio y urbanismo, aprobó en el año 2011 el Plan de Ordenación Litoral de Galicia, mediante el decreto 20/2011<sup>42</sup>, de 10 febrero, que incorpora elementos de la Infraestructura Verde. Delega en el planeamiento municipal la definición de corredores adecuados a la escala y funcionalidad en su ámbito de competencia para contribuir a la mejora de la conectividad ambiental y funcional.

---

<sup>40</sup> Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana núm. 7.329, de 31 de julio de 2014, y BOE núm.231, de 23 de septiembre de 2014)

<sup>41</sup> Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de La Red de Itinerarios Verdes de La Rioja (Boletín Oficial de La Rioja nº 40, de 3/04/2003)

<sup>42</sup> Decreto 20/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia (Diario Oficial de Galicia nº 37, de 23/02/2011).

Finalmente, la Comunidad Autónoma de Andalucía presenta el 2 de marzo de 2016 el Proyecto de Decreto por el que se declaran determinadas Zonas Especiales de Conservación con funciones de conectividad ecológica e Infraestructura Verde<sup>43</sup>.

#### 4b.5 CONDICIONANTES PARA LA IMPLANTACIÓN

Desde el punto de vista estructural, la Infraestructura Verde está formada por una serie de componentes que trabajan de forma conjunta para favorecer los procesos ecológicos y socioeconómicos desde la escala de ciudad hasta la escala supranacional. Funciona territorialmente como un sistema multifuncional (Rodríguez et al., 2015), en el que en la escala local, los componentes se definen como espacios verdes individuales, pero a medida que se incrementa la escala se acrecienta la funcionalidad de la red (Laforteza, et al., 2013).

Los componentes que lo conforman tienen tamaños y formas heterogéneas en relación con la escala espacial de la red y con las funciones que se quieren conseguir con la implantación de un proyecto de este tipo.

Según Benedict y McMahon (2002), hay dos elementos imprescindibles, según los postulados de la ecología del paisaje, para la configuración de una Infraestructura Verde:

**Nodos:** son los anclajes de la red y proporcionan el lugar de origen y destino para la vida silvestre y los procesos ecológicos que se mueven a través de ella. Pueden ser de diferentes formas, tamaños, de carácter público y privado, por ejemplo: parques naturales, reservas naturales, bosques, litorales, parques urbanos, fincas agrarias, jardines verticales, tejados verdes, etc.

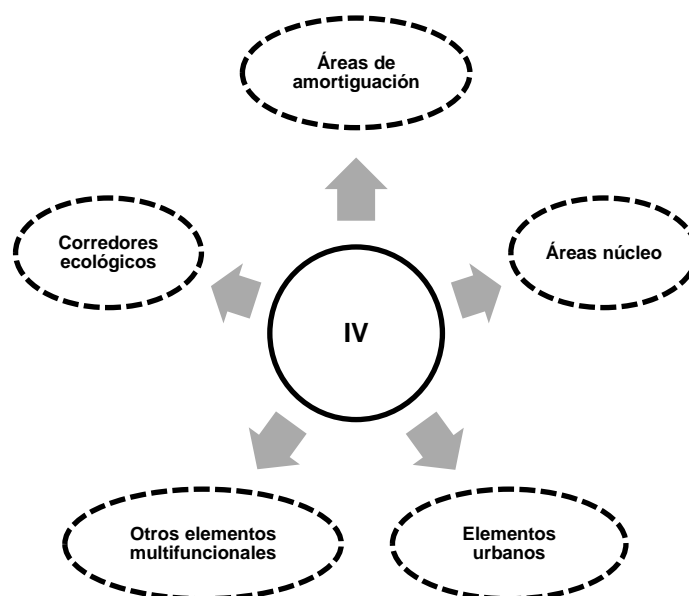
**Conectores:** son los elementos lineales que permiten unir el sistema y garantizan que la red pueda funcionar. Al igual que los nodos tienen diferentes formas y tamaños, y pueden ser públicos y privados: vías pecuarias, corredores naturales como cursos de agua, setos, plantaciones arbóreas lineales, pasillos verdes, etc.

Por su parte, la Comisión Europea hace una descripción más completa de acuerdo con las funciones que tiene cada elemento dentro de la Infraestructura Verde (2012:3), definiendo cinco partes integrantes, que deben estar articuladas:

---

<sup>43</sup> Proyecto de Decreto por el que se declaran determinadas Zonas Especiales de Conservación con funciones de conectividad ecológica e infraestructura verde y se modifica la Disposición Adicional Segunda del Decreto 24/2007, de 30 de enero, por el que se declara el Espacio Natural de Sierra Nevada y se regulan los órganos de gestión y participación de los Espacios Naturales de Doñana y Sierra Nevada, de 2 de marzo de 2016





**Figura 38. Principales elementos que configuran una Infraestructura Verde. Fuente: elaboración propia.**

De esta forma, la Infraestructura Verde se concibe como una red interconectada por aquellos elementos destacados por su importancia ambiental, paisajística y patrimonial, así como por sus correspondientes procesos y flujos ecológicos (CEA, 2014). A continuación, se incluyen los diferentes elementos que se pueden incorporar en el diseño y gestión de la Infraestructura Verde.

### **Componentes de una Infraestructura Verde**

- **Zonas protegidas, como los sitios de Natura 2000 y los Parques Naturales.**
- **Ecosistemas sanos y zonas de alto valor ecológico fuera de las zonas protegidas, como llanuras aluviales, humedales, litorales, bosques naturales, etc.;**
- **Elementos paisajísticos naturales, como pequeños cursos de agua, manchas de bosque, setos que pueden actuar como pasillos verdes o piedras pasaderas para la fauna silvestre.**
- **Manchas de hábitats regenerados creadas pensando en especies concretas, por ejemplo, para aumentar la extensión de una zona protegida o de los lugares de alimentación, cría o descanso para esas especies y favorecer su migración o dispersión.**
- **Elementos artificiales, como acueductos o puentes verdes diseñados para favorecer la movilidad de las especies a través de barreras paisajísticas insalvables.**
- **Zonas multifuncionales en las que se promuevan usos del suelo que ayuden a mantener o regenerar unos ecosistemas biodiversos y sanos frente a otras actividades incompatibles.**
- **Zonas en las que se apliquen medidas para mejorar la calidad ecológica general y la permeabilidad del paisaje.**
- **Elementos urbanos como parques verdes, muros verdes y tejados verdes que alberguen biodiversidad y permitan a los ecosistemas funcionar y prestar sus servicios mediante la conexión de zonas urbanas, periurbanas y rurales.**
- **Elementos para la adaptación y la mitigación del cambio climático, como marismas, bosques de llanuras aluviales y pantanos (para la prevención de inundaciones, el almacenamiento de agua y la absorción de CO<sub>2</sub>), que den margen a las especies para reaccionar ante los efectos del cambio climático.**

**Figura 39. Componentes de una Infraestructura Verde. Fuente: CE, 2010:3.**

#### **4b.5.1 Planificación del proyecto de Infraestructura Verde Urbana**

La planificación de la Infraestructuras Verdes Urbana utiliza un enfoque estratégico que tiene como objetivo el desarrollo de redes de espacios verdes y azules en aéreas urbanas, diseñados y gestionados para ofrecer una amplia gama de servicios de los ecosistemas (Hansen et al., 2016:15). Desde esta perspectiva, se configura como un activo esencial de desarrollo sostenible en la ordenación territorial, al poner en valor el componente ambiental en la

planificación, regulando el crecimiento de las demandas de uso de suelo para usos y actividades residenciales, dotacionales o productivas (Cantó, 2014a:2016).

La delimitación de la Infraestructura Verde debe ser previa a la planificación de las nuevas demandas de suelo y debe abarcar todas las escalas del territorio (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje). De este modo, las nuevas demandas de ocupación del suelo han de estar bien justificados desde un modelo territorial racional y coherente para garantizar espacios abiertos de calidad, con señas de identidad cultural visibles a través de sus paisajes, y con capacidad de albergar actividades económicas imprescindibles para la vida como es la actividad agraria. Esto no implica que cada municipio pueda determinar su propia clasificación y calificación urbanística del suelo, no constituyendo, en sí misma, una zona de ordenación, sino que sus elementos se zonifican y regulan con arreglo a las características, a la legislación sectorial aplicable en cada caso, a su función territorial y a la interconexión con el resto de elementos integrados en la misma, siempre garantizando su finalidad como espacio abierto (CONAMA, 2014:15).

La Infraestructura Verde admite varias escalas espaciales de intervención; desde la escala más amplia, regional-comarcal, hasta la más reducida, urbana y de barrio, pasando por la escala intermedia, local y municipal (CEA, 2014). Según los objetivos marcados en las diferentes escalas y para hacer frente a los diferentes problemas detectados, la planificación de la Infraestructura Verde debe de estar coordinada de forma diferente en cada una de las escalas. En la escala estatal, debe coordinarse con las figuras reguladas en la Ley 42/2007 correspondientes a espacios naturales protegidos, a los espacios integrados en la Red Natura 2000, con la normativa sobre el dominio Público Hidráulico (los cauces naturales y márgenes, los lechos de lagos, lagunas y embalses y las servidumbres de paso asociadas), con las leyes estatales de Aguas, Costas y la Red de Vías pecuarias regulada por la Ley 3/1995. En la escala regional y comarcal, deberá estar coordinada con los Planes territoriales y de los recursos naturales a escala comarcal o regional (PRUG, PORF), los Hábitats de Interés Comunitario y con la normativa relacionada con las directrices del Convenio Europeo del Paisaje y las políticas sectoriales y territoriales (infraestructuras de transporte, planificación forestal y agraria). En la escala municipal y local, tendrá que coordinarse con los Planes de Ordenación Urbana y con las intervenciones a nivel de finca (PAC, Contratos Territoriales).

#### **4b.5.2 Innovación de la planificación del proyecto de Infraestructura Verde**

Difiere de los enfoques convencionales para el tratamiento de la planificación de los espacios abiertos porque aborda la conservación de los valores y las acciones ambientales en relación al desarrollo territorial, a la gestión del crecimiento, y la planificación urbana (Benedict y McMahon, 2002:5). Entre sus objetivos está mejorar la biodiversidad urbana y los servicios de los ecosistemas para conseguir ciudades más resilientes y menos contaminantes, con una mejor calidad de vida (Davies et al., 2015).

Utiliza un **enfoque de redes** para asegurar la funcionalidad del sistema y mejorar los flujos y las comunicaciones entre los elementos que componen los ecosistemas naturales y humanos, entre las infraestructuras grises y las verdes. En este sentido, el principio de la integración de

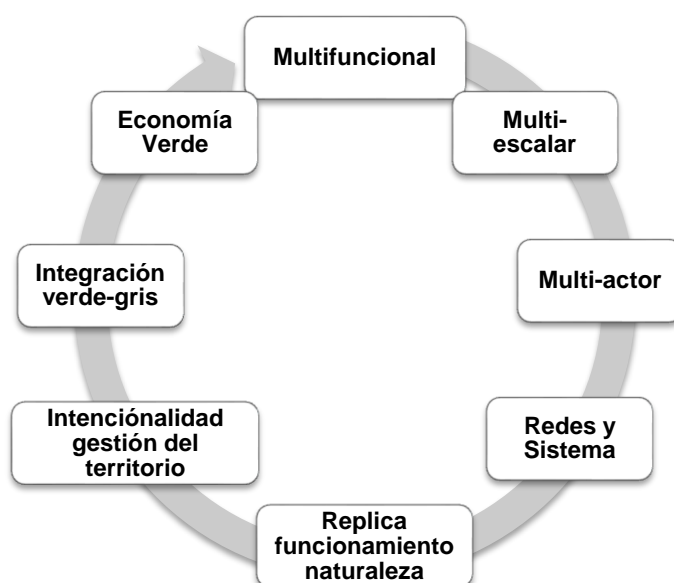
las infraestructuras grises con las verdes conecta la planificación de una Infraestructura Verde urbana con el desarrollo urbano en general y con el desarrollo de infraestructuras grises en particular (Hansen et al., 2016:150). Esta integración genera ventajas adicionales, para la gestión de los usos del suelo, cuestión primordial para las regiones metropolitanas.

También se diferencia de los enfoques tradicionales, al constituir un enfoque holístico de la planificación, basado en un conjunto de principios (integración, conectividad, multifuncionalidad y multi-escalaridad) que se catalizan a través de un enfoque estratégico e inter y trans disciplinar (Hansen et al., 2016). Esto le permite contribuir a un amplio conjunto de objetivos relacionados con políticas sectoriales, tales como la salud, el transporte sostenible, el cambio climático, la biodiversidad o el crecimiento económico.

Para el caso de la planificación de espacios abiertos de escala supramunicipal o regional es una herramienta singular, ya que es difícil encontrar instrumentos y mecanismos eficaces que permitan superar diferentes escalas espaciales (local, regional, estatal, europeo, etc.), y que se planteen hacer frente a problemas asociados a diferentes escalas temporales. Esta aproximación multiescalar, con acciones apropiadas para cada ámbito territorial y adecuado para cada escala temporal permite redimensionar la funcionalidad ambiental, económica y cultural de los sistemas territoriales. Por ejemplo, para el caso de los conectores supra-autonómicos, como las vías pecuarias y el sistema hidráulico, se requiere simultáneamente la toma de decisiones a diferentes escalas y diferentes medidas, según los problemas y presiones que deben ser solventadas para su puesta en valor.

Por lo tanto, las infraestructuras verdes suponen un reto para la planificación ya que requieren que se integre la visión de la conservación de la naturaleza en el modelo urbano-territorial, y que este sea acorde con los patrones de la naturaleza (Benedict y McMahon, 2002:13), por lo que muchas de las soluciones de los impactos derivados de la expansión urbana se han de basar en intentar replicar el funcionamiento de los ecosistemas.

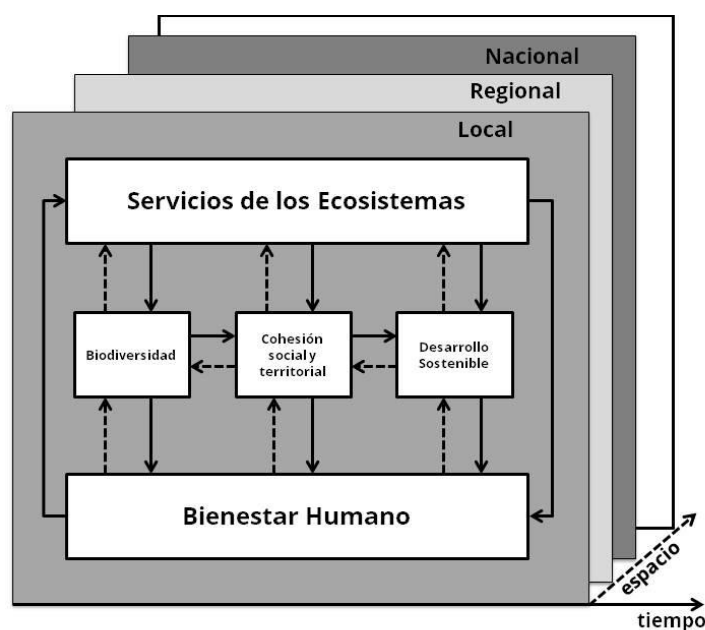
Pero dada la complejidad de los problemas e intereses que confluyen en las áreas urbanas, resulta fundamental la implicación y el compromiso de los agentes públicos y privados. Esto implica una corresponsabilidad entre tales agentes, tanto en la fase de planificación como durante su gestión, lo que implica la necesidad de buscar mecanismos de gobernanza que ayuden a equilibrar los intereses y las necesidades de las comunidades locales sobre los valores naturales, económicos y sociales del área de influencia.



**Figura 40.** Conceptos asociados a la planificación de infraestructuras verdes urbanas. Fuente: elaboración propia

#### **4b.5.3 La escala de planificación**

La planificación de la Infraestructura Verde debe concebirse a todas las escalas posibles: desde la parcela individual, a las escalas locales, regionales o en escalas superiores (Benedict y McMahon (2002:18). De esta forma, su diseño debe conectar desde la escala de proyectos concretos, a escalas mayores que aseguran la conservación y la calidad de los espacios abiertos. Según el marco que presenta Laforteza et al., (2013), se reconoce la importancia de trabajar en diferentes escalas en relación con la planificación del uso del suelo, subrayando que diversas funciones puedan tener lugar tanto en la escala temporal como espacial. En definitiva, la Infraestructura Verde debe estar diseñada con actuaciones apropiadas a cada escala territorial (Supraestatal, Estatal, Comunidad Autónoma, intermunicipal, municipal) y a sus peculiares características.



**Figura 41. Marco de la Infraestructura Verde. Fuente: Laforteza et al., (2013) (traducción propia).**

El marco propuesto por Laforteza et al. (2013) consta de cinco bloques principales, cada uno correspondiente a una función o conjunto de funciones específicas. Cada bloque está directa o indirectamente relacionado con los demás para marcar la interrelación entre las diferentes funciones y beneficios relacionados con la Infraestructura Verde. El marco abarca tanto consideraciones espaciales como temporales.

Por su parte el Informe técnico sobre Infraestructura Verde, elaborado por los servicios de trabajo de la Comisión (CEd, 2013:3), que es complementario con la Comunicación de la Comisión de 2013, incide en que los componentes físicos de la Infraestructura Verde son diversos y específicos a cada territorio y dependen en buena medida de la escala delimitada. Establece, en la escala local por ejemplo los parques urbanos, jardines, tejados verdes, ríos, estanques, líneas de setos, praderas, etc. En la escala regional o nacional, incluye grandes espacios naturales protegidos, grandes masas de agua, cuencas fluviales, bosques de alto valor natural, pastizales extensos, y amplias superficies agrícolas entre otros. Por último, en la escala de la Unión Europea, se establecen elementos transfronterizos, por ejemplo, las cuencas fluviales transfronterizas, los bosques y las regiones montañosas internacionales.

Por su parte, la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establece que la Estrategia estatal de Infraestructura Verde debe integrar los espacios naturales protegidos, los hábitats en peligro de desaparición y de especies en peligro de extinción, las áreas de montaña, cursos fluviales, humedales, vías pecuarias, corrientes oceánicas, cañones submarinos, las rutas migratorias que faciliten la conectividad, y los sistemas de alto valor natural originados como consecuencia de las buenas prácticas aplicadas por los diferentes sectores económicos, así como los hábitats prioritarios a restaurar, los terrenos afectados por los bancos de conservación de la naturaleza y los instrumentos utilizados por las administraciones competentes en la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre del año 2000 (Cap. III, art 15-3 BOE-227-2015).

#### **4b.5.4 Gobernanza en la planificación y gestión de infraestructuras verdes**

Debido a una complejidad creciente de las interacciones sociales y económicas en el territorio, para Albrechts (2015:512) los procesos de planificación estratégica tienen que ser adaptables a los continuos cambios de escenarios, y necesitan poder evolucionar con la nueva información y el conocimiento disponible (científicos y locales). Por el contrario, las herramientas tradicionales de la planificación han demostrado ser insuficientes o incluso no aptas para gobernar los complejos procesos de transformación urbana (Albrechts y Balducci, 2013:16), fundamentalmente porque no aportan soluciones a problemas concretos demandados por la ciudadanía. En muchas ocasiones, se limitan a considerar la participación exclusivamente en los procesos de información y participación públicas, relegados a reuniones y consultas sin capacidad de gestión alguna (Wilker et al., 2016). Al contrario, la planificación estratégica proporciona “espacios de deliberación de oportunidades”, en los que diversos actores locales en diversos procesos pueden generar ideas creativas, incluso opuestas, sugerencias y propuestas para tratar de dar forma a los futuros urbanos y regionales (Forester, 2010), lo que supone que diferentes sectores de la sociedad puedan decidir conjuntamente prioridades locales del uso del suelo de un modo transparente, integrado y cooperativo (CE, 2010:3).

La planificación estratégica busca acuerdos que van más allá de los métodos tradicionales dominados exclusivamente por el conocimiento técnico, utilizando un enfoque para la toma de decisiones socialmente más inclusivo y plural. De esta forma, se consigue que los agentes incrementen el sentido de la corresponsabilidad y se aumenta la aceptación, mientras que proporciona a los planificadores justificaciones para sus propuestas (Wilker et al., 2016). Lo que asegura que se incorpore la dimensión subjetiva que proviene de la percepción del paisaje en la planificación del territorio como es el carácter de sus paisajes, sus valores identitarios y patrimoniales tanto físicos como espirituales, históricos y culturales, cuestión fundamental por su relación con la calidad de vida de las personas y su bienestar.

En lo que respecta a la planificación de infraestructuras verdes, a pesar de que los planificadores son conscientes de la importancia de mejorar la participación en el proceso de toma de decisiones para fortalecer procesos duraderos y eficaces, no se ha elaborado un marco sistemático en esta materia. No existen ni pautas unificadas sobre quiénes deben participar, ni cómo ni cuándo deben hacerlo, como si ocurre con otras herramientas o figuras territoriales, por ejemplo como es el caso de los Parques Agrarios y las Cartas de Paisaje.

Para Luyet et al., (2012) la integración de todos los interesados es uno de los principios del éxito de la participación, y a pesar de que es posible que la implicación de todos pueda incrementar la complejidad y el coste del proceso, el reto se encuentra en establecer el balance entre los riesgos. Otros autores, consideran que es fundamental trabajar con todos los propietarios públicos y privados, en particular con explotaciones agrarias y forestales por el importante papel que pueden jugar en ayudar a las comunidades a preservar el carácter rural y el patrimonio natural y cultural (Benedict y McMahon, 2002; Mata y Yacamán, 2016). El “Dictamen Comité de las Regiones Infraestructura Verde” (2013) subraya que la clave del éxito de la puesta en marcha de una Infraestructura Verde reside en la aplicación efectiva de

la gobernanza multinivel y en la participación de todos los agentes y partes interesadas (CE, 2013b:3).

Buizer et al., (2015), por ejemplo, define las circunstancias necesarias para asegurar la gobernanza en los espacios abiertos: utilizar nuevos instrumentos de participación para la toma de decisiones, como, por ejemplo, los presupuestos participativos, fomentar la participación a través del activismo, utilizar tierras abandonadas para el desarrollo de nuevos espacios verdes, y dinamizar la agricultura urbana y periurbana como práctica clave de producción de alimentos de proximidad.

De los diversos métodos que existen para canalizar la participación en procesos de planificación de infraestructuras verdes, a continuación se describe el método de Wilker et al., (2016), basado y adaptado de Luyet et al., (2012), que utiliza cinco niveles de participación - información, consulta, colaboración, co-decisión y empoderamiento (Wilker et al., 2016)- y que resulta de gran interés, tanto para la fase de diagnóstico, de definición de un plan estratégico y de zonificación, como para la fase de gestión.

De los cinco niveles de participación descritos (información, consulta, colaboración, co-decisión y empoderamiento), algunos son exclusivamente explicativos, mientras que otros implican una mayor incidencia en la toma de decisiones. Según Wilker et al., (2016), *la información* se basa en aportar la idea del proyecto a los agentes interesados, y *la colaboración* se diferencia de *la consulta* en que garantiza que las opiniones dadas por los agentes sean tomadas en cuenta; mientras que *la co-decisión* implica que el organismo público y las partes interesadas trabajen conjuntamente para llegar a un consenso y el *empoderamiento* se refiere a que la toma de decisiones se delega en las partes interesadas, de modo que los representantes públicos solo pueden actuar como moderadores (mirar tabla 1). Se recomienda que los agentes interesados se involucren en los diferentes métodos propuestos para asegurar diferentes niveles de implicación y representación en el proceso de toma de decisiones. Para Luyet et al., (2012), además de seleccionar una gran pluralidad de agentes, también es necesario caracterizarlos para poder comprender las relaciones de poder entre ellos y para especificar su interés en el proyecto. La selección de los métodos de participación dependerá en gran medida del contexto político, social y económico. Sin embargo, se señala que la combinación y participación en los diferentes métodos, tampoco asegura una solución para cada problema planteado al inicio del proceso participativo.



**Tabla 11.** Métodos de participación y niveles de implicación.

Métodos	Nivel de Implicación y Participación				
	Información	Consulta	Colaboración	Co-decisión	Empoderamiento
Newsletter					
Informes					
Página Web (interactiva)					
Método “open space”					
Encuesta de opinión					
Presentaciones Públicas					
Visitas in situ					
Reuniones					
Mesas Redondas					
Social Media					
Charrette Workshop <sup>44</sup>					
Geoinformación/ soporte para la toma de decisiones					
Focus group					
Workshop					

Fuente: Wilker et. al., 2013 (adaptado de Luye et al., 2012).

#### **4b.6 EL TRATAMIENTO DEL PAISAJE AGRARIO EN LA INFRAESTRUCTURA VERDE**

Los cambios del uso del suelo están teniendo efectos considerables sobre los servicios de los ecosistemas y el bienestar humano, y como resultado, una enorme presión sobre los paisajes y ecosistemas (Laforteza, et. al., 2013), cosa que corrobora, por ejemplo, el informe emitido por la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio en España, que indica que los cambios de uso del suelo constituyen el mayor elemento de presión sobre la biodiversidad, componente fundamental de los ecosistemas y, por tanto, de los servicios que estos dan a las personas (EME, 2011).

---

<sup>44</sup> Reuniones con todos los agentes en el que se intenta detectar los problemas y esbozar un mapa de soluciones.

En este contexto, para hacer la transición hacia regiones metropolitanas cohesionadas económica, social y ambientalmente, se requieren modelos territoriales que favorezcan un equilibrio armónico entre crecimiento económico y usos tradicionales como la agricultura, la ganadería y la silvicultura, necesarios para asegurar los servicios de aprovisionamiento y de conservación de los ecosistemas. Desde este enfoque, los planificadores y gestores deben integrar el enfoque de paisaje, para poder abordar los complejos y extensos desafíos ambientales, sociales y políticos que trascienden las fronteras tradicionales de gestión (Borelli et al., 2015:2) y se hacen más complejos en los bordes urbanos o en las interfaces urbano-rurales.

Desde la escala y la perspectiva del paisaje, la Infraestructura Verde urbana puede integrar los usos tradicionales así como otros propios de los espacios abiertos, y de esta forma, fortalecer otros atributos como los sociales, recreativos, económicos y patrimoniales ausentes en otros marcos. Un paso crucial para este cambio de enfoque, según Borelli et al., (2015), es la asunción central de que la Infraestructura Verde sirve tanto para los intereses de la naturaleza como de las personas, idea claramente expresada en la Estrategia Europea de Infraestructura Verde<sup>45</sup>. En este sentido, el reto que tiene esta herramienta de planificación estratégica es integrar no sólo los espacios protegidos y de alto valor ecológico, sino también los paisajes cotidianos, como son los paisajes de la agricultura tradicional y periurbana, de acuerdo con el Convenio Europeo del Paisaje.

Según el Informe de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio en España, los agroecosistemas<sup>46</sup> constituyen el tipo operativo de ecosistemas más representativo de España, abarcando más de un 60% del territorio nacional (...) y es por lo tanto el tipo de ecosistema más importante en términos de superficie (EME, 2011: 288). Estos datos ponen de manifiesto la importancia de incorporarlos en cualquier estrategia de planificación sostenible del territorio. Los agroecosistemas generan importantes servicios ecosistémicos a la población (producción de alimentos, recreación, turismo, educación ambiental), pero también otros muy importantes para el mantenimiento de procesos ecológicos esenciales, como los relacionados con la regulación (regulación climática, fertilidad del suelo, regulación hídrica, almacenamiento de carbono, agrobiodiversidad), de los que dependen dinámicas biológicas esenciales (polinización, especies amenazadas) (EME, 2011).

A continuación, se describen algunas de las actuaciones que pueden ayudar a fortalecer la resiliencia de los agroecosistemas ubicados en los espacios abiertos metropolitanos con la planificación de Infraestructuras:

- Zonificar reservas estratégicas de suelo agrario para hacer frente a la presión derivadas de los cambios en los usos del suelo (abandono, intensificación, ocupación) y a la

---

<sup>45</sup> El documento “La comunicación Infraestructura Verde: mejora del capital natural de Europa”, define la Infraestructura Verde como una herramienta de eficacia probada que aporta beneficios ecológicos, económicos y sociales mediante soluciones naturales.

<sup>46</sup> Agroecosistema es el ecosistema derivado de usos agrícolas y ganaderos, aunque puede corresponder a un terreno temporalmente sin cultivar (EME, 2011).

fragmentación asociadas al *urban sprawl* que generan economías poco competitivas, y que ponen en entredicho la supervivencia de la actividad agraria, ganadera y forestal de los espacios periurbanos, mediante una gestión activa de los espacios agrarios.

- Fortalecer las relaciones funcionales entre el campo y la ciudad a través del apoyo al consumo de proximidad y ecológico, favoreciendo centros (públicos y privados) de abastos municipales o zonas de venta directa al interior de la Infraestructura Verde dirigido a la fijación de empleo y a la relocalización del sistema agroalimentario local.
- Favorecer las redes de Parques Agrarios en entornos metropolitanos que promueven buenas prácticas agrarias y usos sostenibles de los recursos naturales, principalmente del agua y el suelo.
- Ordenar y favorecer el acceso al paisaje agrario, y definir una red de recursos naturales que hagan legible el paisaje, así como la puesta en valor de elementos patrimoniales asociados a la actividad agraria.
- Promover la restauración de elementos patrimoniales vinculados con la actividad agraria (molinos, acequias, etc.).
- Promover una acción política intermunicipal que impulse el uso social y el manejo colectivo de bienes y servicios públicos (bancos de tierra, bancos de semillas, etc.).
- Crear zonas multifuncionales en las que se promuevan servicios asociados a la transformación agroalimentaria (almazaras, mataderos, obradores, etc.) y que permita el uso de diferentes actividades económicas como la agricultura y la ganadería extensiva, el agroturismo, entre otras.
- Restaurar la fragmentación de vías pecuarias e intrigarla dentro de la IV y promover y apoyar la trashumancia.
- Promover la recuperación de razas y variedades locales, y proteger las especies que se encuentran amenazadas.
- Mejorar la conectividad entre espacios abiertos y espacios naturales protegidos, la red de caminos rurales y las vías pecuarias.
- Favorecer la plantación de setos y sotos a escala de parcela para mejorar la conectividad.
- Conservar los sistemas agrarios de alto valor natural y las zonas esteparias asociadas a cultivos agrícolas y promover el mantenimiento de los sistemas extensivos de producción agrícola y ganadera con el objetivo de conservar mejor la biodiversidad.

- Adoptar las medidas recogidas por el Plan Nacional de Regadíos para mejorar el control de los procesos erosivos, la diversificación de cultivos y la mejora del ciclo hidrológico. Aplicar medidas de modernización del regadío y de su mantenimiento.
- Apoyar el desarrollo de la agricultura urbana mediante la puesta en marcha de huertos urbanos y jardines comestibles.

#### **4b.7 SISTEMATIZACIÓN DEL MARCO TEÓRICO DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE**

Visto con cierto detalle en estas páginas el marco de las infraestructuras verdes, se concluye que el peso de la dimensión ambiental es mayor que el resto de la que están presentes en su concepción, ya que se plantea como una figura para dar respuesta y frenar, principalmente, las presiones que existe sobre la biodiversidad y la funcionalidad de los servicios de los ecosistemas. Utiliza una visión instrumental de la conservación, ya que la dimensión social y económica sólo son posibles a partir de la capacidad de los ecosistemas de generar servicios. Sin embargo, plantea la necesidad de elaborar actuaciones desde las tres dimensiones de forma integrada, para favorecer un nuevo modelo territorial basado en un enfoque más integrado y resiliente.

Por lo tanto, el aspecto que mejor define la Infraestructura Verde desde la posición de esta tesis es su carácter multifuncional, siendo un rasgo diferenciador frente a otras estrategias territoriales (Naumann et al., 2011). Esto quiere decir que tiene la capacidad de desempeñar múltiples funciones ambientales (salud de los ecosistemas, mitigación del cambio climático, pulmón verde), sociales (bienestar y calidad de vida y nuevos espacios de ocio) y económicas (nuevas oportunidad de empleo verde) en un mismo ámbito territorial.

Las múltiples funciones que se asocian a una Infraestructura Verde también ponen de manifiesto esta relación jerárquica de sus dimensiones:

**La dimensión ambiental:** tiene por objeto mejorar la conectividad de los espacios abiertos y de zonas naturales para hacer frente a la fragmentación, mejorando la funcionalidad ecológica y los servicios ecosistémicos. Al asegurar la protección de la biodiversidad y de los procesos naturales, se aseguran la dimensión social y económica.

**La dimensión social:** tiene por objeto restaurar y poner en valor los paisajes y mejorar el conjunto de los servicios de los ecosistemas de su área de influencia para promover un mayor bienestar social y calidad de vida de las personas, y una mejora en las oportunidades de ocio y turismo.

**La dimensión económica:** tiene por objeto promover zonas multifuncionales que permitan la diversificación de la economía local, en la que puedan desarrollarse actividades relacionadas con los usos agrarios, forestales, recreativos, y de sensibilización.

## CAPÍTULO 4c.

### CARTAS DEL PAISAJE: UN INSTRUMENTO DE CONCERTACIÓN Y MEDIACIÓN TERRITORIAL

#### 4c.1 ESTADO DE LA CUESTIÓN

El marco legal internacional en el cual se inscriben las Cartas del Paisaje es el Convenio Europeo del Paisaje (CEP). En sus disposiciones generales, el tratado insta a las autoridades públicas a la adopción de medidas específicas para la protección, gestión y ordenación del paisaje mediante la formulación previa de los objetivos de calidad paisajística, que atienden a las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno (CE, 2000a, art.1). El CEP destaca que los paisajes además de realidades objetivas u objetivables son miradas y representaciones (Silva, 2016). Desde esta nueva mirada, el paisaje es considerado como un objetivo y un indicador de calidad de vida (Silva, 2010), por lo que está siendo utilizado como elemento de cualificación de numerosas iniciativas de ordenación territorial y urbanística, puesto que se asocia a “la idea de que un entorno atractivo, afable y armónico genera una agradable sensación de bienestar que incrementa notablemente la calidad de vida de los ciudadanos”(Nogué y Sala, 2008:70).

El documento *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention*<sup>47</sup> señala que con el fin de asegurar la integración del paisaje en las políticas territoriales es necesario utilizar métodos de concertación entre los diferentes niveles de la administración del territorio y entre los diversos organismos y sectores del mismo nivel (concertación horizontal y vertical) y durante todas las fases, desde la formulación de estrategias como en la toma de decisiones. (CE, 2008, art.1). Recomienda que para integrar la dimensión paisajística en las políticas territoriales deben incorporarse prácticas e iniciativas instrumentos de gobernanza territorial, entre otras, acuerdos, cartas o contratos entre las administraciones y los agentes implicados.

Para su aplicación en distintos territorios es necesario definir la finalidad del acuerdo y su forma de financiación para asegurar su viabilidad. Sobre esto, el documento mencionado establece que (CE, 2008, art 11.3.2):

- en el caso de una política de protección, los acuerdos pueden tener como objetivo el mantenimiento de un paisaje, siendo necesario que se acuerden las compensaciones a las partes que se vean afectadas por las incidencias de las medidas aplicadas.
- en el caso de una política de gestión, los acuerdos pueden tener como objetivo el mantenimiento de los elementos y estructura del paisaje existentes, siendo necesario que se acuerde la financiación para el coste de su mantenimiento.

---

<sup>47</sup> Este documento fue adoptado por el Consejo de Ministros el 6 de febrero del año 2008 en la reunión 1017 de los representantes ministeriales

- en el caso de una política de ordenación, los acuerdos pueden tener como objetivo la creación de nuevas estructuras o equipamientos, respondiendo a los objetivos de calidad paisajística y con su dotación presupuestaria para su ejecución.

Después de la entrada en vigor del CEP el 1 de marzo del 2008 –incluso antes, como ya se ha expuesto–, fueron las Comunidades Autónomas quienes tomaron la iniciativa de definir un marco legal con la formulación de objetivos y herramientas específicas para la protección, gestión y ordenación de sus paisajes. Cataluña, ha sido una de las comunidades pioneras en la asunción a las directrices del Convenio, mediante la aprobación de la Ley 8/2005 de 8 de junio de protección, gestión y ordenación del paisaje y el Decreto 343/2006, de 19 de septiembre que la desarrolla.

#### **4c.2 DEFINICIONES DE LAS CARTAS DEL PAISAJE**

Conforme a la citada ley catalana, una Carta de Paisaje es un instrumento voluntario de concertación y mediación entre los agentes públicos y privados del territorio (administraciones locales, asociaciones empresariales, entidades de custodia, asociaciones ambientales o culturales, etc.), dirigido a promover la mejora de los paisajes y la calidad de vida de las personas (Busquets y Cortina, 2009), mediante el establecimiento de objetivos de calidad paisajística, estrategias, medidas y acciones a través de un programa de gestión del paisaje que contribuya a dinamizar el desarrollo económico y cultural del territorio (Cortina, 2011b).

Según la anterior definición, una Carta de Paisaje puede convertirse en una herramienta estratégica que orienta la participación y la gobernanza territorial bajo el objetivo común de trabajar en favor del paisaje. El procedimiento para su redacción, firma y seguimiento debe permitir ampliar la cultura de colaboración entre los agentes del territorio (Cortina, 2011b) para garantizar el fortalecimiento de la democracia participativa en aras de un desarrollo territorial más sostenible. La iniciativa para la firma de una Carta de Paisaje puede surgir tanto por iniciativa pública como privada, pero siempre ha de contener un compromiso explícito que sirva como “hoja de ruta” de las políticas públicas.

Lo novedoso de esta herramienta es que trasciende la mera caracterización física del paisaje y pretende ir más allá por medio del análisis de sus elementos intangibles, la enumeración rigurosa de sus valores y la identificación de sus atributos simbólico e identitarios (San Eugenio, 2006), mediante una alianza interesada en el valor del paisaje como recurso (Serrano, 2007). Las herramientas de concertación territorial surgen en un momento en el que resulta de vital importancia “implantar una nueva cultura de la ordenación territorial basada en la gestión prudente y sostenible de los recursos naturales, en un tratamiento nuevo e imaginativo del suelo no urbanizable y del paisaje en su conjunto, y en una nueva forma de gobierno y gestión del territorio basada en el dialogo” (Nogué y Sala, 2008:72).

El gobierno catalán, a través de la Ley 8/2005 de 8 de junio de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña, puso en marcha una ley que tiene por objeto integrar los

principios del Convenio Europeo del Paisaje. La ley, así como el Decreto<sup>48</sup>, en esencia, pretenden la plena integración del paisaje en el planeamiento y en las políticas urbanísticas y de ordenación territorial en Cataluña (San Eugenio, 2006). Dicha ley se apoya en tres instrumentos: Catálogos del Paisaje, Directrices del Paisaje y Cartas del Paisaje. La Ley define las Cartas como instrumentos de concertación de estrategias entre los agentes públicos y los privados para cumplir actuaciones de protección, gestión y ordenación del paisaje. La Carta del Paisaje no es, pues, una simple declaración de principios, sino un documento de carácter público y de compromiso a favor del paisaje, en el cual las partes firmantes asumen la responsabilidad de trabajar desde un proyecto colectivo para llevar a cabo los compromisos acordados (Direcció General d'Arquitectura i Paisatge, 2006). La diferencia entre los Catálogos y las Cartas reside en que los primeros son documentos descriptivos mientras que las Cartas concretan estrategias específicas, producto de la negociación público-privada.

Entre las funciones más destacadas de las Cartas del Paisaje están las siguientes

- Diagnosticar el paisaje de una zona concreta desde un enfoque integral y participado, incluyendo las características fundamentales del paisaje, los impactos y riesgos que ponen en peligro la calidad paisajística, para que puede ser utilizado como fuente de información para proyectos y políticas de ordenamiento territorial.
- Definir los objetivos de calidad paisajística de acuerdo con metodologías participativas para obtener información de las percepciones sociales de los agentes de su ámbito de actuación.
- Elaborar un marco común de acción que sirva de guía para la definición de medidas que se deben de llevar a cabo ya sea de protección, gestión y/o ordenación del paisaje.
- Definir las estrategias que permitan dinamizar el desarrollo local sostenible en base al carácter del paisaje y los valores del territorio.
- Fomentar un pacto entre los agentes públicos y privados y un proceso de gobernanza territorial que defienda el carácter patrimonial y de bien común del paisaje.

#### **4c.3 LA PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO**

A diferencia de los Catálogos del Paisaje, que tienen un ámbito de aplicación coincidente con las comarcas funcionales, las cartas pueden ser de aplicación municipal, supramunicipal o comarcal. (Nogué y Sala, 2008). Aun así, la escala que se considera más idónea es la escala territorial intermedia, la supramunicipal o comarcal, “porque permite profundizar en la

---

<sup>48</sup> 1. Decreto 343/2006, de 19 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje, y se regulan los estudios e informes de impacto e integración paisajística.

definición de los objetivos de calidad y en las propuestas de acción, y al mismo tiempo, está dotada de la mayor coherencia que proporciona un territorio dotado de una cierta homogeneidad” (Cortina, 2011b:211).

Debido a la propia naturaleza de las Cartas del Paisaje, deben ser los mismos agentes de la escala territorial elegida los que participen en las propuestas y actuaciones que recoge la Carta (Cortina, 2010). No obstante, durante el proceso de elaboración de una Carta de Paisaje, se requiere del liderazgo de uno de los agentes del ámbito de actuación, para que impulse la firma de los compromisos y adhesiones y que posteriormente se responsabilice del seguimiento y medidas de intervención adoptadas (Busquets y Cortina, 2009).

#### **4c.3.1 Metodología para su elaboración**

Los requisitos metodológicos para la redacción y firma de las Cartas del Paisaje se apoyan en dos documentos de referencia en esta materia: *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention* y (CE, 2008) y el protocolo elaborado por el Departamento de Política Territorial y de Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña bajo el nombre *La Carta del paisatge: un instrument col·lectiu i voluntari de compromís a favor del paisatge* (Direcció General d'Arquitectura i Paisatge, 2006).

De acuerdo con los anteriores documentos, las etapas fundamentales de los procesos que conducen a la acción paisajística se dividen en tres fases, a saber: diagnóstico, concertación y firma, a través de los cuales se debe alcanzar:

- La caracterización de las unidades del paisaje: identificación, definición y cualificación;  
La formulación de objetivos de calidad paisajística.
- El diseño de medidas para permitir el logro de estos objetivos mediante acciones de protección, gestión y ordenación del paisaje.
- La realización de un protocolo de seguimiento de las transformaciones, evaluación de los efectos de las políticas y posible redefinición de opciones.



A continuación, se definen las diferentes fases del proceso de desarrollo de una Carta de Paisaje (Direcció General d'Arquitectura i Paisatge, 2006):

### **Fase 1. Diagnóstico de las dinámicas del Paisaje**

Durante esta fase, es imprescindible realizar un diagnóstico cuyo objeto sea detectar las dinámicas que inciden sobre la evolución del paisaje objeto de estudio para poder aportar soluciones concretas. Se habrán de definir tanto las variables como los agentes asociados a estas dinámicas, para poder determinar los riesgos que afectan a la calidad paisajística del ámbito territorial al que se refiere la Carta.

El procedimiento del diagnóstico implica lo siguiente:

- Analizar las dinámicas que inciden en la evolución del paisaje, entre las que se han de evaluar las dinámicas territoriales, los procesos del pasado y presente que están produciendo cambios significativos del paisaje, las tendencias evolutivas dominantes o incipientes en la evolución del paisaje, y las oportunidades y por último la descripción del estatus jurídico (normativas y figuras de protección).
- Describir los valores paisajísticos del ámbito de estudio: principales valores patrimoniales, medioambientales, productivos y sociales entre otros.
- Detectar los impactos y los riesgos paisajísticos, priorizando los más relevantes e incidiendo sobre los puntos críticos del paisaje que amenazan sus valores.
- Especificar las oportunidades y los desafíos que presenta el paisaje en su conjunto, haciendo una especial mención a aquellas entidades e iniciativas que han puesto en marcha proyectos de gestión del territorio.

### **Fase 2. Mediación y concertación social por un proyecto de gestión participada**

En esta segunda etapa, se inicia el proceso de participación pública para definir los objetivos de calidad paisajística que deberían alcanzarse una vez haya sido firmada la Carta. Para la definición de estos objetivos es necesario contar con las percepciones y motivaciones de agentes públicos y privados. Sobre esto, es importante mencionar que cuanto mayor pluralidad y diversidad haya entre los agentes participantes, se podrán integrar mejor los diversos intereses que confluyen en un mismo territorio.

Los objetivos de calidad paisajística deben ser coherentes con los objetivos de calidad establecidos para cada una de las unidades paisajísticas. Para el contexto catalán, han de ser acordes con los objetivos definidos por los catálogos del paisaje y las directrices de paisaje incluidas en los planes territoriales parciales (Busquets y Cortina, 2009).

De forma orientativa el Protocolo antes citado determina los siguientes bloques a desarrollar durante esta fase:

- Especificar las medidas generales de protección y/o mejora del paisaje.

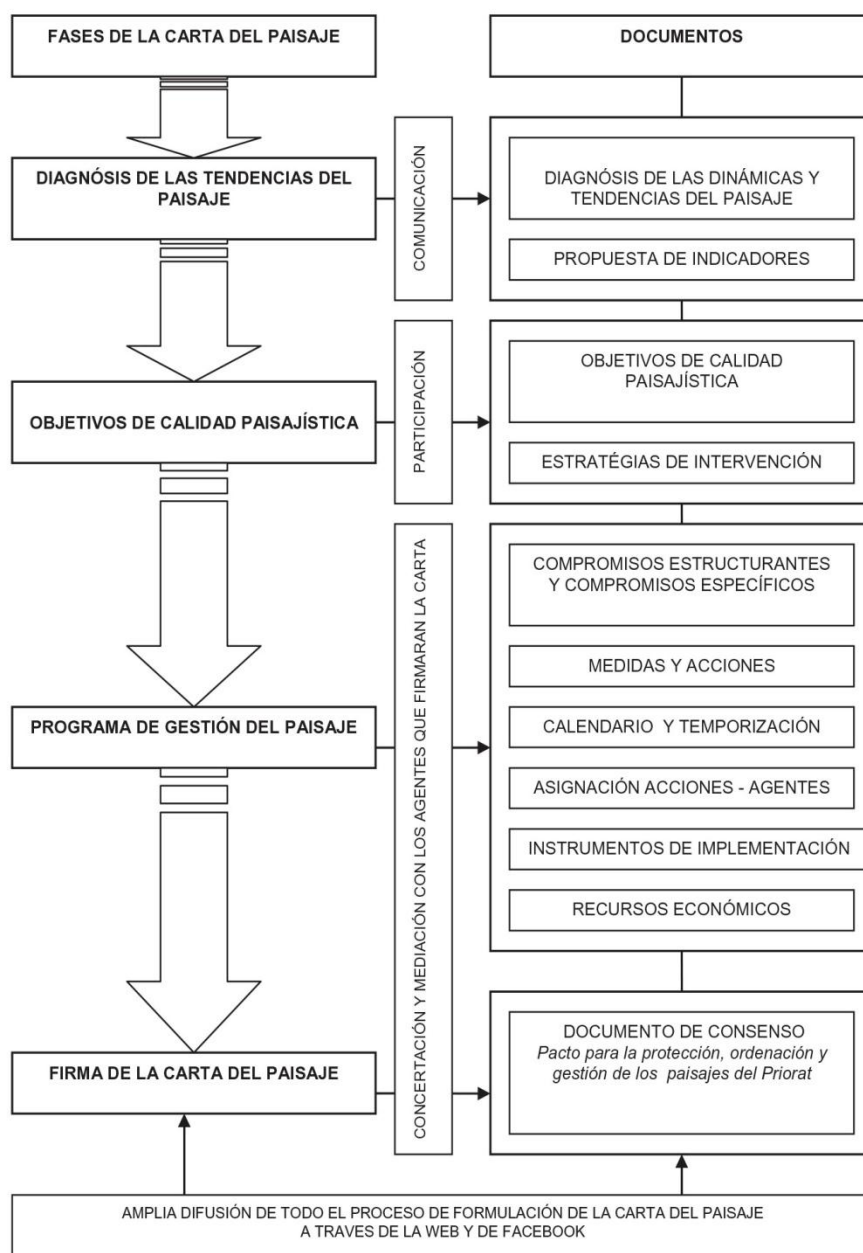
- Determinar las actuaciones prioritarias de mejora del paisaje en los ámbitos paisajísticamente degradados.
- Concretar de los criterios paisajísticos para aportar información a los instrumentos de planificación territorial y en las políticas sectoriales.
- Promover el desarrollo de proyectos piloto de mejora del paisaje.
- Elaborar un código de buenas prácticas hacia el paisaje destinados a agentes sociales y económicos.
- Definir campañas de sensibilización y educación en materia de paisaje.

### **Fase 3: Firma del documento consensuado por las partes**

Una vez han sido redactados los objetivos de calidad paisajística en el apartado anterior, se procede a determinar las actuaciones específicas que se llevarán a cabo dentro de un programa de gestión del paisaje. Se especificará el papel y el compromiso que asumen los agentes, para asegurar que se ejecuten las acciones propuestas. Durante esta fase, también se deben acordar las fuentes de financiación de las actuaciones propuestas y el calendario de ejecución de las mismas.

El programa de actuación que se elabore habrá de contar al menos con los siguientes apartados:

- Establecimiento de las actuaciones específicas de acuerdo con las prioridades establecidas en la definición de los objetivos de calidad paisajística.
- Acuerdo de las responsabilidades que asumen cada una de las entidades o agentes que firman la Carta.
- Cronograma de las actuaciones y compromisos asumidos por las partes.
- Estimación de los medios y los recursos necesarios para llevar a cabo las propuestas de protección, gestión y/o ordenación del paisaje.
- Elaboración de un programa de difusión de la Carta del Paisaje.



**Figura 42. Metodología utilizada para la aplicación de la Carta del Paisaje del Priorat. Fuente: Cortina, 2010.**

#### **4c.4 EL TRATAMIENTO DEL PAISAJE AGRARIO DESDE LAS CARTAS DEL PAISAJE**

En los últimos años se están desarrollando diversas iniciativas que vinculan la patrimonialización del paisaje con la revalorización de los productos de la tierra y el desarrollo rural. Este fenómeno se está concretando de forma más significativa en relación con el mundo de la gastronomía, el vino y turismo (Medina y Tresserras, 2008).

La finalidad por la cual se firman estas Cartas es siempre la puesta en valor del paisaje, pero de este objetivo se pueden desprender otras acciones orientadas a la revalorización de recursos estratégicos concretos, por ejemplo, aportar valor añadido a los productos agrarios o como indicador de calidad para fomentar el turismo rural sostenible y respetuoso. De forma más general las Cartas pueden favorecer la gestión responsable del paisaje como recurso en sí para mejorar las rentas de empresas agroalimentarias y turísticas o para guiar las políticas urbanísticas y territoriales.

La primera Carta firmada fue la del Alt Penedès, en el año 2004, concebida como instrumento de concertación entre los diferentes agentes del territorio principalmente vinculados con el sector del vino. Su objetivo es promover el mantenimiento del paisaje vitivinícola productivo del Alt Penedès y asegurar la compatibilidad del sector vinícola con la evolución económica y social de la comarca (Busquets et al., 2009). La motivación para el desarrollo de la Carta responde a que de forma creciente se está liberando suelo agrícola, que puede terminar ocupado por la expansión urbana, vías de comunicación y equipamientos varios poniendo en peligro la viabilidad del paisaje agrario tradicional de alta calidad para la producción de vino y cava (DTUM, 2004).

El convenio de la Carta del Alt Penedès recoge los acuerdos de carácter general entre los que destaca adoptar el Código de buenas prácticas vitivinícolas para la preservación del paisaje del Alt Penedès y la creación de un órgano de participación para el desarrollo de la Carta. La firma de esta Carta está sirviendo de catalizador para que muchas bodegas cambien las prácticas agrarias tradicionales por el cultivo en ecológico, ayudando a potenciar una dinámica socioeconómica más positiva. El Código agrupa un total de 40 prácticas respetuosas con el paisaje de viña, agrupadas según los siguientes objetivos (Busquets y Cortina, 2009:436):

- Evitar la erosión y favorecer la conservación del suelo
- Mantener el paisaje agroforestal
- Mantener la biodiversidad
- Mejorar el paisaje construido
- Promocionar el paisaje vitivinícola
- Promover el paisaje vitivinícola

Otro ejemplo es la Carta del Paisaje del Berguedà, firmada en el año 2006, fruto del convenio de colaboración con el Plan de Fomento Turístico de la comarca e impulsada por el Consejo Comarcal del Berguedà. La Carta tiene una clara orientación para dinamizar y promover los

valores naturales y culturales de la comarca y fortalecer así el turismo rural. Se han creado diversas rutas para dar a conocer el patrimonio natural y cultural de la comarca. Las líneas de actuación prioritarias recogidas dentro de la Carta del Paisaje del Berguedà son (Cortina y Gordi, 2007:8):

- Constitución de la Comisión del Paisaje del Berguedà.
- Creación de la Oficina técnica comarcal del paisaje.
- Formulación y redacción de la ordenanza del paisaje.
- Delimitación de zonas de espacial dinamización del paisaje.
- Creación de un fondo para la conservación y gestión del paisaje de la zona.
- Firma de convenios de gestión del paisaje.

Cataluña, sin duda, es la comunidad pionera en el desarrollo de estos instrumentos. Por lo general, las iniciativas implementadas hasta el momento ponen el acento en la dimensión económica, movilizandando el capital territorial para fortalecer el desarrollo económico. Desde la firma de la primera Carta, se han ido aprobando otras iniciativas en el Priorat, en el l'Alt Empordà y en Vall de Camprodon, con objetivos particulares en cada comarca

#### **4c.5 SISTEMATIZACIÓN DEL MARCO TEÓRICO DE LAS CARTAS DEL PAISAJE**

La Carta del Paisaje es un instrumento de gobernanza territorial que permite el acuerdo entre agentes públicos y privados de un determinado territorio para orientar la gestión responsable del mismo y para proteger y revalorizar sus paisajes como recurso de desarrollo territorial. Mediante la definición de objetivos de calidad del paisaje, obtenidos del conocimiento experto y de los agentes participantes, se establecen estrategias y medidas concretas de intervención para ser ejecutadas en consenso con los agentes locales.

Existen distintas razones por las que las Cartas se aprueban, ya sea para fortalecer los productos agrarios, para potenciar los recursos naturales y patrimoniales del paisaje, para mejorar el turismo local o para dinamizar el tejido económico local. Este instrumento es innovador porque tiene como eje transversal la participación ciudadana y la corresponsabilidad social para asegurar el buen gobierno del territorio.

## **CAPÍTULO 4d.**

### **LA CUSTODIA DEL TERRITORIO: UNA HERRAMIENTA QUE LEGITIMA LA CONSERVACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL DESDE LA SOCIEDAD CIVIL**

La custodia del territorio es una herramienta participativa de conservación y gestión del patrimonio natural, cultural y paisajístico, que está alcanzando cierto prestigio y desarrollo en los últimos años. Una de las razones que explican el creciente avance de esta estrategia es su capacidad de legitimar el papel de la sociedad civil en la defensa de los valores del territorio. Lo que resulta innovador y marca la diferencia con otras estrategias de conservación es el hecho de que el protagonismo está en manos de la sociedad civil organizada para la gestión directa, sobre el entendimiento de que la responsabilidad de la conservación no puede ser exclusiva de las Administraciones Públicas, consistiendo por lo tanto su peculiaridad en implicar activamente a la iniciativa privada en la consecución de fines de interés general (Barreira coord., 2010).

Esta herramienta de conservación resulta de gran utilidad para complementar las políticas de preservación y gestión de los valores y funciones naturales, culturales y paisajísticos que engloban el sistema de espacios abiertos por las diversas estrategias que pueden aunarse entre las instancias públicas y el sector privado y de la sociedad civil. La Custodia del Territorio no pretende en ningún caso asumir el papel de las administraciones públicas como garantes de la conservación. Reconoce el papel que tienen las administraciones públicas para crear un marco institucional favorable tanto a su desarrollo como a la movilización de beneficios y oportunidades adaptados a los propietarios del patrimonio sujeto a custodia (Campos et al., 2016). Así, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad es asumido como un reto colectivo que se aborda desde una perspectiva global y con un enfoque integrador, considerando a todos los actores sociales y sectores económicos de la sociedad (PEPNB, 2011)<sup>49</sup>.

Los argumentos fundamentales sobre la necesidad de mecanismos complementarios de protección y gestionados directamente por los agentes sociales y privados, como es el caso de la custodia, son de tres tipos. En primer lugar, porque la protección del medio ambiente y de los recursos naturales es una cuestión que incumbe tanta a los poderes públicos como a la ciudadanía (Barreira coord., 2010) por lo que la responsabilidad de conservación no debe recaer exclusivamente sobre las Administraciones Públicas<sup>50</sup>. En segundo lugar porque, como

---

<sup>49</sup> PEPNB. Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad 2011-2017, en aplicación a la Ley 42/2007, de 23 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

<sup>50</sup> La Constitución española de 1978 dispone que los ciudadanos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado así como el deber de protegerlo. Para poder cumplir con esta obligación, los ciudadanos deben de disponer de mecanismos para elaborar, gestionar y evaluar las políticas ambientales (Barreira, 2003).

han demostrado diferentes autores, la mejora en la gobernanza mejora a su vez la conservación y la sostenibilidad a largo plazo (Balloffet y Sue, 2007; Múgica de la Guerra, M., et al. 2014; Europarc, 2015). En tercer lugar, porque la actuación de las administraciones públicas presenta limitaciones, partiendo del hecho de que los recursos económicos y humanos son limitados, siendo necesaria la implicación de otros actores sociales (Basora y Sabaté, 2006; Barreira coord., 2010).

En el Estado Español, la custodia tienen un gran potencial para cooperar en la consecución de los objetivos de conservación que marca la Ley 42/2007, si se tiene en cuenta la gran extensión de superficie en manos de propietarios privados que alberga valores naturales y paisajísticos, estén o no integrados dentro de alguna área protegida<sup>51</sup>. Por ejemplo, en el caso de España, más del 75% de la superficie está constituida por terrenos de propiedad privada (Durá, 2015) O por citar otro ejemplo, aunque la totalidad de la superficie de los parques naturales está protegida, casi el 60% es de titularidad privada (De Lucio et al., 2008), como en el caso de la Comunidad de Madrid, por ejemplo, donde hay decenas de miles de hectáreas de espacios libres en las campiñas, páramos y vegas, que expresan a través de interesantes paisajes culturales el carácter de un territorio diverso, que amasa naturaleza, historia y cultura, y que posee a la vez un potencial agroecológico importante que no se encuentra bajo ninguna figura de protección (Mata et al., 2010). Esto se traduce, por tanto, en una oportunidad para forjar nuevas alianzas público-privadas para alcanzar un objetivo común de desarrollo sostenible.

Los datos recogidos por los Inventarios Nacionales de Custodia<sup>52</sup> nos indican la gran utilidad que está demostrando esta herramienta para complementar la conservación realizada por parte de las administraciones públicas, lo que se confirma con el aumento de superficie total protegida a través de acuerdos de custodia desde los primeros datos recogidos en el 2008<sup>53</sup>. El Cuarto Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio del Estado Español, publicado en el año 2015, indica que la superficie total en custodia a finales de este año era de medio millón de hectáreas, con 216 entidades de custodia activas, 9 redes regionales<sup>54</sup> y 2.686 acuerdos registrados. La tendencia apunta a la consolidación de las entidades y al incremento de acuerdos alcanzados a lo largo de todas las comunidades autónomas<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> La Ley 42/2007 establece como áreas protegidas los parques nacionales y naturales, los espacios de la Red Natura 2000, y las áreas protegidas derivadas de convenios y acuerdos internacionales.

<sup>52</sup> La fuente de referencia para conocer los datos relacionados con la información de las entidades y los acuerdos de la custodia del territorio en España son los inventarios que realiza la Fundación Biodiversidad. Los informes se publican cada dos años.

<sup>53</sup> Según el 4º Inventario de Iniciativas de la Custodia del Territorio del Estado Español, la superficie en custodia desde el 2008 al 2015 ha aumentado en 373.110ha.

<sup>54</sup> Las redes de custodia del territorio, están compuestas por entidades de custodia. Las redes son por lo tanto organizaciones de segundo nivel. Están representadas en el Foro Estatal de Entidades de Custodia del territorio.

<sup>55</sup> Según el 4º Inventario de Iniciativas de la Custodia del Territorio del Estado Español, los acuerdos de custodia han aumentado en 1980 acuerdos desde el 2008 al 2015, y hay 181 nuevas entidades activas.

#### **4d.1 ESTADO DE LA CUESTIÓN**

La Custodia tiene su origen en el mundo anglosajón a finales del siglo XIX. Su consolidación en la península Ibérica fue mucho más tardía, sobre los años 70 del XX (Pietx, 2008), de la mano de organizaciones conservacionistas que “importan” el modelo de las Landtrusts norteamericanos e ingleses. La custodia representaba una oportunidad para hacer conservación en terrenos de titularidad privada.

Pero el reconocimiento de la custodia como movimiento y como herramienta de conservación a nivel institucional y entre las organizaciones conservacionistas en España no se consolida hasta principios del siglo XXI, con tres hitos fundamentales: la Declaración de Montesquiú (2000), la creación de la Xarxa de Custòdia del Territori (2003) y, finalmente, la publicación de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

La Declaración de Montesquiú se considera el primer documento marco que sistematiza el concepto de Custodia del Territorio en España. Dicho documento profundizó en el contexto legislativo del momento en Cataluña y definió los principales retos para el futuro del movimiento de la custodia. Esta declaración fue el resultado de unas jornadas internacionales celebradas en el año 2000, impulsadas por la Fundació Territori i Paisatge en colaboración con el Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Catalunya y el Área de Espacios Naturales de la Diputación de Barcelona.

Según esta declaración, la custodia del territorio se definió como:

“El conjunto de estrategias diversas (de educación, de gestión, de mediación, de desarrollo comunitario...), que pretenden favorecer y hacer posible la responsabilidad en la conservación y uso adecuado (sostenible) del espacio terrestre, fluvial y marino y de sus recursos naturales, por parte de propietarios y usuarios de este territorio, y se dirige principalmente a la propiedad privada” (Declaración de Montesquiú, 2000:1).

En un sentido amplio esta definición promueve una gestión integral del territorio y enfatiza en la responsabilidad de los propietarios para la conservación de la naturaleza. Fruto de esta declaración, en el año 2003, se constituye la primera red de organizaciones implicadas en la custodia en Cataluña, bajo el nombre de la Xarxa de Custòdia del Territori, con el objetivo de promover el desarrollo y uso de la custodia. Desde entonces, se han ido consolidando otras redes de carácter regional.

En la primavera del 2006, la Fundació Territori i Paisatge, miembro de la Xarxa de Custòdia del Territori, publica el primer manual en España y en lengua castellana: Custodia del territorio en la práctica. Manual de introducción a una nueva estrategia participativa de conservación de la naturaleza y el paisaje (Basora y Sabaté, 2006). Este manual se convierte en una referencia importante para el incipiente movimiento de la custodia, por exponer con gran detalle las bases teóricas y por aportar una visión práctica de la aplicación de este instrumento. Definen la custodia del territorio como “el conjunto de estrategias e



instrumentos que pretenden implicar a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y el buen uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos. Para conseguirlo, promueve acuerdos y mecanismos de colaboración continua entre propietarios, entidades de custodia y otros agentes públicos y privados” (Basora y Sabaté, 2006:9).

Los aspectos culturales y paisajísticos aparecen por primera vez y se incorpora el papel de las entidades de custodia en el desarrollo de las estrategias de conservación.

No es hasta el año 2007 cuando el concepto de la custodia es reconocido por primera vez en un texto normativo de carácter estatal, como mecanismo de conservación. Aparece incorporado en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE núm. 299, 14/12/07).

Los objetivos en relación con la custodia, según esta Ley, son los siguientes:

- Fomentar su aplicación entre los principales actores (entidades de custodia y propietarios públicos o privados).
- Establecer la finalidad de los acuerdos, aclarar el papel de la Administración General del Estado cuando sea titular de terrenos situados en espacios naturales y el papel que deben de jugar las comunidades autónomas a la hora de regular los mecanismos y condiciones que incentiven las externalidades de los acuerdos.

Según la Ley/2007, en su artículo 72, la custodia se define como:

“El conjunto de estrategias o técnicas jurídicas de las cuales se implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y el buen uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos” (Ley 42/2007).

De esta definición se desprende que el conjunto de estrategias e instrumentos de la custodia no tienen como finalidad sustituir las políticas de conservación por parte de la administración. Se entiende que son un complemento de las políticas públicas, sobre todo en aquellos territorios en los que no se cuenta con medios adecuados para hacerlo, por ejemplo, en espacios carentes de figuras de protección con titularidad privada. Aunque no excluye aquellas propiedades ubicadas en zonas con figuras legales de protección.

Como resultado, se reconoce la necesidad de que las administraciones públicas utilicen técnicas de negociación o concertación con agentes privados para un mejor cumplimiento de sus responsabilidades en materia de protección de espacios naturales protegidos (Barreira coord., 2010) o con valores de interés ambiental, patrimonial y paisajístico. También señala que puede haber acuerdos bajo fórmulas jurídicas o mediante acuerdos informales.

Posteriormente a la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se aprueba el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad<sup>56</sup> como instrumento de planificación de la actividad de la Administración General del Estado. A partir de ahí la concreción de la custodia del territorio ha tenido diferentes ritmos en las comunidades autónomas según la capacidad de influencia de las redes territoriales, según las idiosincrasias de las distintas realidades territoriales. En este sentido, Cataluña es por excelencia la región con más avances en el desarrollo de la custodia.

#### **4d.2 MARCO NORMATIVO**

En el Estado Español, el marco legislativo que regula y define los mecanismos específicos de la custodia para la Administración General del Estado es, como se ha dicho, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB). Por lo tanto, esta Ley constituye la base fundamental para la aplicación de la custodia sobre espacios agrarios periurbanos. El origen de esta Ley es la derogación y sustitución de la Ley 4/1989, de 27 de marzo de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre. No obstante, hay diversos tratados y declaraciones internacionales que recogen y orientan las actividades relacionadas con la conservación de la naturaleza y el paisaje.

En el Título V de dicha Ley se recogen las disposiciones específicas que debe asumir la Administración dirigidas al fomento del conocimiento, la conservación y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, y se pone de relieve la importancia de la promoción de la custodia de forma más precisa en el artículo 72.

Para lograrlo, el artículo 72 enumera los siguientes objetivos:

Las Administraciones Públicas fomentarán la custodia del territorio mediante acuerdos entre entidades de custodia y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objetivo principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.

La Administración General del Estado, cuando sea titular de terrenos situados en espacios naturales, podrá llevar a cabo el desarrollo de los acuerdos de cesión de su gestión, total o parcial de los mismos a entidades de custodia del territorio. La selección de estas entidades se llevará a cabo de acuerdo con los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva. Los acuerdos para la cesión de la gestión tendrán una duración limitada de acuerdo con sus características, y no darán lugar a renovación automática, no conllevando, una vez extinguida, ningún tipo de ventaja para el anterior cesionario ni para personas vinculadas a él.

Estos acuerdos para la cesión de la gestión, se establecerán por escrito, en forma de convenio administrativo plurianual que preverá el sistema de financiación para su

---

<sup>56</sup> Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

desarrollo, bien mediante aportaciones económicas, edificaciones, equipamientos, maquinaria, vehículos o cualquier otro bien o servicio, así como las directrices mínimas de gestión, fijadas en un precedente plan de gestión (Ley 42/2007).

Más adelante en el artículo 73, se desarrollan los Incentivos a las externalidades positivas en el ámbito de los espacios protegidos y de los acuerdos de custodia del territorio y establece los servicios que deben ser incentivados:

Las Comunidades Autónomas regularán los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades positivas de terrenos que se hallen ubicados en espacios declarados protegidos o en los cuales existan acuerdos de custodia del territorio debidamente formalizados por sus propietarios ante entidades de custodia (Ley 42/2007).

El estudio jurídico sobre la custodia del territorio realizado por la Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad señala que el alcance del marco de actuación que recoge la Ley 42/2007 es amplio: ni se limita el uso de los distintos acuerdos de custodia posibles, ni se desprecian otras estrategias o mecanismos de utilidad en el cuidado del territorio (Barreira, 2010:35). Por lo tanto, el desarrollo de la custodia sobre los espacios abiertos no protegidos ofrece un marco ilimitado de desarrollo. Pero para ello, es necesaria la aplicación de un sistema de planificación estratégica capaz de establecer sinergias entre herramientas destinadas a la conservación y mantenimiento del patrimonio con los agentes del territorio (Ayuso y Álvarez-Uría, 2009).

Posteriormente, el 16 de septiembre del 2011, entró en vigor el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (PEPNB)<sup>57</sup>, como instrumento de planificación de la actividad de la Administración General del Estado en esta materia, y que tiene su origen en la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Con su aprobación se regula normativamente la custodia y se formaliza el marco de acción y financiero para el desarrollo de la Ley 42/2007.

Su objeto es el establecimiento y la definición de objetivos, acciones y criterios que promuevan la conservación, el uso sostenible y la restauración del patrimonio, los recursos naturales terrestres y marinos, la biodiversidad y la geodiversidad. Por lo tanto, este Plan es el marco de referencia para las políticas en materia de conservación y gestión del patrimonio natural y de la biodiversidad.

El PEPNB otorga un papel destacado a la custodia del territorio. Señala cuestiones importantes para su desarrollo, resaltando la importancia de establecer una mayor cooperación público-privada, definiendo el papel que ha de tener la Administración y las entidades de custodia. Además, realiza un extenso diagnóstico sobre la situación actual de las entidades de custodia, analiza el alcance de los acuerdos y la relevancia de su seguimiento. También aparecen otras cuestiones novedosas, como la participación de las empresas a través de la

---

<sup>57</sup> El Plan Estratégico según el artículo 13.4 de la Ley, se establece que este debe de ser aprobado mediante real decreto y tendrá que ser revisado como máximo cada seis años.

responsabilidad social empresarial y el establecimiento de incentivos fiscales para los propietarios con acuerdos tanto desde el ámbito estatal como autonómico.

En la meta 5 de dicho plan, se propone buscar la participación de la sociedad en la conservación de la biodiversidad fomentando su concienciación y compromiso.

Con el objetivo de promover la custodia del territorio para la conservación de la biodiversidad, se establecen cinco tipos de acciones<sup>58</sup>:

- Acción 5.1.1 Crear un registro de entidades de custodia determinar las tipologías y condiciones de entidades y acuerdos de custodia y formas de gestión concertada
- Acción 5.1.2 Promover acuerdos de custodia del territorio en terrenos de titularidad estatal.
- Acción 5.1.3 Desarrollar acciones para la promoción de la custodia del territorio.
- Acción 5.1.4 Desarrollar criterios de buenas prácticas para la custodia del territorio, modelos de acuerdos de custodia y modelo de seguimiento.
- Acción 5.1.5 Fomentar la responsabilidad social de las empresas a través de iniciativas de custodia del territorio y gestión concertada de espacios naturales.

Del marco legal vigente se concluye que hay cuatro elementos imprescindibles para que esta estrategia de conservación pueda implementarse correctamente (Basora y Sabaté, 2006):

- Las Entidades de Custodia del Territorio: organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, que participan activamente en la conservación del territorio mediante las técnicas de custodia del territorio.
- Los propietarios o gestores de la propiedad, sujetos necesarios de los acuerdos.
- La propiedad: fincas objeto de custodia, de titularidad privada o pública sobre las cuales se realizan las medidas de conservación.
- El acuerdo de custodia del territorio: instrumento que permite la colaboración entre la propiedad y las entidades de custodia.

---

<sup>58</sup> Cita literal recogida en el Real Decreto 1274/2011 por el que se aprueba el PEPNB 2011-2017.

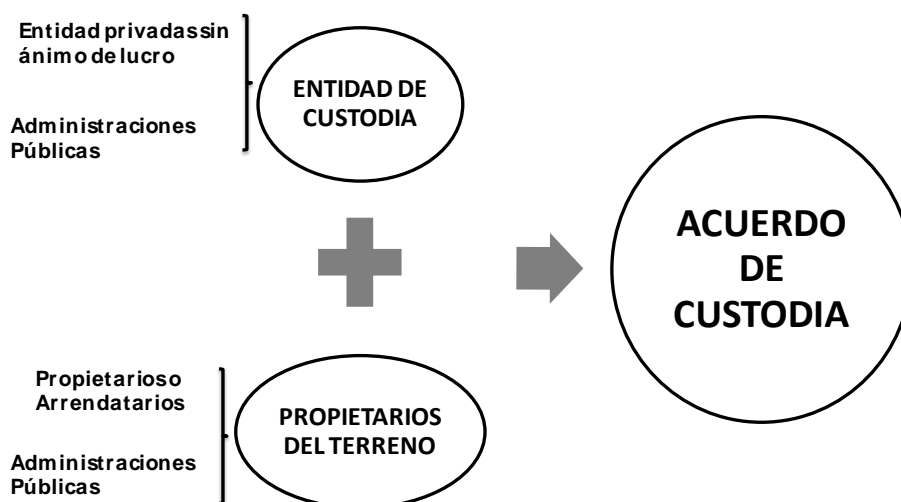


Figura 43. Elementos fundamentales de la custodia del territorio. Fuente: elaboración propia

#### 4d.2.2 Otros marcos legales de apoyo a la custodia

Existen otros marcos legales que pueden servir de apoyo para los acuerdos de custodia, muy especialmente en los espacios agrarios, como el caso de la Directiva Marco Europea del Agua (DMA) y la Estrategia Temática para la Protección del Suelo.

La Directiva Marco del Agua establece el marco legal en materia de políticas del agua y las medidas a adoptar para conseguir un buen estado ecológico (criterios físico-químicos, biológicos y morfodinámicos) de ríos, lagos, lagunas y humedales a nivel comunitario. Esta Directiva afecta directamente a la actividad agraria y, para el caso que nos ocupa, a los espacios agrarios periurbanos. Principalmente está dirigida a la agricultura convencional, por su incidencia sobre el sistema hidrológico y por los impactos sobre la calidad y sobre los cauces y riberas que genera (Moral Ituarte, 2006). La Directiva es una oportunidad para que a través de un acuerdo compartido entre el sector agrario y las entidades de custodia se reduzcan los niveles de nitratos en el agua<sup>59</sup>, mitigando uno de los problemas más importantes de contaminación producidos por la agricultura convencional.

Por su parte, la Estrategia Temática para la Protección del Suelo tiene por objeto impulsar una política de conservación y uso sostenible del suelo. Con su aprobación en el 2006, se propone una serie de medidas orientadas a la protección del suelo y el mantenimiento de su capacidad de desempeñar sus funciones ecológicas, económicas, sociales y culturales. En este sentido, la custodia puede promover suelos de mayor calidad a través de la integración de buenas prácticas (especialmente agrarias) en los acuerdos con la propiedad (Sabaté, et al. 2013),

---

<sup>59</sup> Los niveles de vulnerabilidad de los nitratos, y su delimitación espacial, están recogidos en la orden 2331/2009, de 22 de junio, de la Consejería de Medio ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de la Comunidad de Madrid.

teniendo en cuenta que los factores que conducen a la aceleración de la erosión del suelo son la intensificación de la agricultura y el abandono de los terrenos agrícolas (Castillo, 2004), entre otros. Su aplicación desde los acuerdos de custodia permite, además, asegurar la salud de los suelos, cuestión fundamental para la continuidad de la actividad agraria ubicada en los espacios agrarios periurbanos.

#### **4d.3 LOS AGENTES DE LA CUSTODIA**

El apoyo de la gran mayoría de agentes de la sociedad es imprescindible para alcanzar los objetivos de conservación, como ya se ha mencionado. Algunos son necesarios para la consecución de los acuerdos y otros son importantes en la medida que contribuyen al correcto desarrollo de las actuaciones llevadas a cabo dentro del marco de la custodia.

Los agentes involucrados pueden dividirse en cinco grandes grupos, en función del papel que desempeñan:

Los propietarios y usuarios de los terrenos: forman parte de los agentes imprescindibles de la custodia. Son los propietarios ya sean administración (locales, provinciales, confederaciones hidrográficas, etc.), personas, empresas o fundaciones que mediante un acuerdo voluntario quieren desarrollar una gestión sostenible sobre la propiedad.

Las entidades de custodia: son las promotoras de los acuerdos de custodia, por lo que también forman parte de los agentes imprescindibles. Deben ser sin ánimo de lucro y suelen ser ONG, asociaciones privadas, organismos públicos, entidad local pública, fundaciones y cooperativas. Las entidades proponen las actuaciones a realizar y se encargan del seguimiento de los acuerdos.

Agentes que apoyan la custodia: en este grupo entrarían las administraciones públicas, responsables de crear el soporte legal y que promuevan el desarrollo de la custodia a través de ayudas, subvenciones y de incentivos fiscales. También, las universidades y los grupos de investigación que enriquecen el marco teórico, las empresas que contribuyen a su financiación a través de la responsabilidad social corporativa, y los voluntarios que respaldan la custodia a través de iniciativas puntuales.

Las Redes de Custodia: representan el tercer sector y visibilizan las demandas del movimiento de la custodia. Sirven además de apoyo a las entidades de custodia y a su difusión dentro de sus ámbitos de actuación. Son de carácter asociativo y de escala regional. Agrupan a las entidades de custodia, los propietarios, administraciones y personas físicas interesadas. A escala estatal el organismo de referencia de las redes de custodia es el Foro Estatal de Redes y Entidades de Custodia del Territorio (FRECT).

La sociedad civil: son los usuarios del territorio y quienes reciben los beneficios derivados de la conservación de los servicios de los ecosistemas.

## **4d.4 LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL**

### **4d.4.1 Los acuerdos de custodia**

El resultado del pacto impulsado por la sociedad civil para la conservación y gestión de los valores presentes en el sistema de espacios abiertos son los acuerdos de custodia. Estos pactos se traducen en acuerdos para proteger o recuperar los valores naturales y paisajísticos de una propiedad, que son impulsados por las entidades de custodia<sup>60</sup>. Por ello, las entidades de custodia, junto a los propietarios o personas que gestionan las tierras, son el elemento esencial de esta herramienta (Basora et, al., 2013). En virtud de estos acuerdos se obtienen ventajas para el conjunto de la sociedad, como es la conservación de los servicios de los ecosistemas.

En el contexto español, este tipo de organizaciones están constituidas bajo diferentes figuras jurídicas: cooperativas, asociaciones, organización conservacionista, fundaciones, ayuntamientos, consorcios u otro tipo de entidad pública o privada, siempre y cuando su finalidad social sea sin ánimo de lucro, según establece la Ley 42/2007.

Existe una amplia variedad de herramientas y de actuaciones de custodia, aunque son los acuerdos de custodia la herramienta más importante. Los acuerdos son de carácter voluntario y se basan en el derecho privado. La naturaleza y duración de los acuerdos es variable en función de los valores naturales, culturales y paisajísticos que se quiere proteger, y de los recursos económicos con los que cuentan ambas partes.

Existen tres tipos de acuerdos según Basora et al. (2013):

Acuerdos de apoyo a la gestión: la propiedad mantiene la gestión de la finca, pero establece convenios de colaboración con entidades de custodia, para garantizar la conservación de sus valores naturales y paisajísticos. El acuerdo suele incluir varias medidas para llevar a cabo en la finca, y la entidad se compromete a velar por su cumplimiento.

Acuerdos con transmisión de la gestión: en este caso, la entidad de custodia gestiona la finca, mientras que el propietario conserva sus derechos de propiedad. Como en el caso anterior, la entidad y la propiedad acuerdan acciones a desarrollar, pero en este caso es la entidad de custodia quien las ejecuta.

Acuerdos con transmisión de la propiedad: en este caso, la entidad de custodia se convierte en la propietaria y gestora de la finca, y las actuaciones a implantar son las que la entidad asuma como más importantes, sin necesidad de establecer acuerdos con el antiguo titular de la propiedad.

---

<sup>60</sup> Según la Ley/2007, la entidad de custodia del territorio es una organización pública o privada, sin ánimo de lucro, que lleva a cabo iniciativas que incluyan la realización de acuerdos de custodia del territorio para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad. Según esta definición legalmente sólo pueden ser consideradas entidades de custodia si tienen firmados acuerdos.

Los acuerdos pueden dividirse a su vez en acuerdos verbales o en acuerdos escritos. En el primero de los casos no es necesaria la firma por escrito, mientras que los segundos quedan cerrados por la firma, que establece el compromiso entre la entidad de custodia y la propiedad y su duración.

**Tabla 12.** Clasificación de los diferentes acuerdos de custodia.

<b>Con transmisión de la gestión</b>	<b>Con transmisión de la propiedad</b>
Acuerdos de gestión	Donación
Cesión de usos	Compraventa
Arrendamiento	Permuta
Usufructo	Herencia o legado
Servidumbres	

Fuente: elaboración propia a partir de Pozo, 2008.

Diversos autores señalan los principales rasgos que deben tener todos los acuerdos (Asensio et al., 2002; Basora y Sabaté, 2006): la voluntariedad; el carácter participativo; el enfoque multidisciplinar; su estrategia complementaria; y el fin conservacionista.

El carácter de voluntariedad hace referencia a que a diferencia de otras herramientas o métodos de conservación, por ejemplo, de carácter normativo, como puede ser la conservación de los espacios naturales protegidos, los contenidos en los acuerdos de custodia son negociados y aceptados tanto por parte de la entidad de custodia como parte de los propietarios o gestores del territorio. Existe por lo tanto una corresponsabilidad entre las partes, sobre la que se cierra un acuerdo tras un proceso de negociación. Los acuerdos de custodia derivan de actos de voluntad alimentados por la motivación personal y expectativas de satisfacción basadas en la ética, la solidaridad, el reconocimiento y la responsabilidad social (Barreira, 2010: 32).

El carácter participativo deriva de que son los propietarios y las entidades de custodia las que por mutua acuerdo ponen en marcha medidas de conservación del territorio. Se establece por lo tanto una gestión coparticipada del territorio. Además de estos agentes, también se promueve la implicación de otros actores que fortalezcan el proceso (administraciones públicas, patrocinadores, universidades, voluntarios, etc.). Una de las fortalezas más características de la custodia es, precisamente, su capacidad de empoderar a la sociedad civil para que esta actúe en favor de la conservación y la gestión del territorio, sobre el terreno, y de forma totalmente autónoma a la administración pública, dentro del marco de la legislación específica del mundo no lucrativo y los contratos privados (FECT, 2011:15).

En cuanto a la metodología que se aplica en los acuerdos, lejos de ser cerrada, se utiliza una aproximación a la realidad del territorio desde un enfoque multidisciplinar y sistémico, por lo



que el enfoque es de carácter dinámico y flexible, y engloba al mismo tiempo un sinnúmero de técnicas muy diferentes adaptadas a las realidades muy diversas de cada país (Donada, 2005). De esta forma las diferentes estrategias y herramientas de gestión planteadas abordan cuestiones heterogéneas que tienen que ver con la ecología, el patrimonio, o el manejo de las fincas.

Y por último, según establece la Ley, la finalidad de los acuerdos de custodia es la conservación a largo plazo de los valores naturales, culturales y paisajísticos del territorio, como ya se ha comentado anteriormente. En definitiva, un acuerdo puede ser entendido como un instrumento que permite a los ciudadanos participar en la preservación de los valores endógenos del territorio. La conservación puede hacerse desde la protección de una especie mediante la custodia de su hábitat o a través del fomento de buenas prácticas agrarias que inciden en la calidad de los suelos y la calidad del agua superficial y subterránea. Sin embargo, el que su finalidad sea la conservación no excluye que la custodia del territorio puede generar beneficios económicos con enfoques más propios de la economía de mercado (Sabaté, et al. 2013:9), por ejemplo, complementando la conservación con actividades de ecoturismo, de educación ambiental o a través de la venta de productos agroalimentarios provenientes de fincas con acuerdos.

#### **4d.4.2 Estrategias de gobernanza en la custodia**

Estamos ante el complejo reto de que las instituciones promuevan y asuman una nueva cultura política y territorial, y establezcan los mimbres para la construcción de un marco político adaptado a los derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos según señala la Constitución Española de 1978, en lo referente a la forma de administrar lo público, como es la conservación del medio ambiente. No es suficiente con el reconocimiento del papel que ejerce la ciudadanía sobre las actuaciones desinteresadas sobre el medio ambiente; también es preciso que se acometan reformas que permitan a la sociedad poder contribuir y participar en la elaboración, gestión y evaluación de las políticas ambientales (Barreira, 2003). Como señala el Consejo Económico y Social Europeo, es preciso empoderar la sociedad civil para lograr una mayor legitimidad y capacidad de gestión sobre el desarrollo territorial sostenible de las ciudades y las áreas metropolitanas. (CES, 2007). En este sentido, los gobiernos nacionales y regionales deben reforzar su papel en el establecimiento del marco legal, esto es, de las precondiciones para que puedan producirse las acciones y procesos de gobernanza territorial (Romero y Farinós, 2011:312).

En el campo que nos ocupa, el de las políticas de conservación y el desarrollo territorial, sin embargo, la participación ciudadana ha estado relegada al campo del voluntariado o al de las consultas públicas. La gobernanza en la conservación es una forma compleja y relativamente nueva de pensar sobre el rol que debe tener la sociedad, el gobierno y el sector privado en la gestión de las áreas protegidas (Balloffett y Sue, 2007:19). A pesar de lo novedoso del concepto en el campo legislativo, las organizaciones conservacionistas y las entidades de custodia llevan mucho tiempo reclamando el derecho de poder administrar lo público y gobernar los asuntos relacionados con la conservación, planteando estrategias innovadoras para revertir el modelo territorial imperante, derrochador de recursos, hacia una gestión sostenible del territorio.

En lo referente a la conservación, la gobernanza abarca diversos asuntos y se nutre de diferentes significados. Pero lo que sí está constatado es que la gobernanza es una pieza clave para proteger los valores y funciones del territorio. Por ejemplo, un estudio realizado sobre la efectividad del manejo en áreas protegidas a nivel internacional, señala que tras evaluar diferentes estrategias de gestión, la eficacia sobre la conservación de las áreas naturales es mayor cuando se mejora la toma de decisiones desde los diferentes enfoques de gobernabilidad impulsados por las instituciones (Leverington et al., 2010). Otros autores señalan que la calidad y el tipo de gobernanza en áreas protegidas está siendo fundamental para incrementar la conectividad ecológica, facilitar una mayor participación de la sociedad civil y para alcanzar los objetivos de sostenibilidad a largo plazo (Borrini-Feyerabend, 2007).

En concreto, cuando se habla de gobernanza para los espacios naturales los principales enfoques se diferencian en función de cómo y quién asume la toma de decisiones sobre los instrumentos tanto de protección como de gestión del espacio en cuestión.

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), por ejemplo, define cuatro categorías de gobernanza para la gestión de las áreas protegidas (Solton et al., 2014):

- Gobernanza por parte del gobierno: la responsabilidad de la toma de decisiones está en la autoridad administrativa. Este modelo es el utilizado por la mayoría de Parques Naturales.
- Gobernanza compartida: la responsabilidad en la toma de decisiones se hace entre gobiernos transfronterizos.
- Gobernanza privada: la gestión y la conservación está en manos de entidades privadas, organizaciones conservacionistas, ONG, etc. Este modelo es en el que se basan los acuerdos de custodia del territorio.
- Gobernanza por parte de comunidades locales: la gestión y las normas del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales se hace a través de los agentes del territorio. Algunos ejemplos son los montes vecinales o las comunidades de regantes.

Según el marco legal y la filosofía de la custodia del territorio, ésta estaría enmarcada dentro de la categoría de buen gobierno, al ser considerada una estrategia complementaria de los mecanismos existentes de protección. También puede ser considerada según las categorías de la UICN como gobernanza privada, siempre y cuando los acuerdos se ejecuten sobre propiedades de titularidad privada. Por lo tanto, estamos hablando de un modelo de gobernanza que reconoce la tutela del Estado, pero que reivindica una mayor colaboración y protagonismo de la sociedad civil en los asuntos relacionados con la protección, gestión y evaluación del medio ambiente.

Se trata además de un modelo de gobernanza que no pretende diluir sino fortalecer la autoridad democrática (Prats, 2005:171), reforzando los fundamentos de la democracia, la ciudadanía y su capacidad de organización para la defensa de los valores e intereses individuales y colectivos (Romero y Farinós, 2011:312).

Según este enfoque, el proyecto ESPON 2.3.2 (2007) propone tres dimensiones necesarias para avanzar hacia una gobernanza territorial duradera: la coordinación multinivel (entre diferentes niveles político-administrativo), la cooperación horizontal (entre políticas sectoriales, entre territorios y actores público-privados-tercer sector) y la participación en estrategias de desarrollo territorial. Además, deben darse al menos dos principios básicos: asegurar la legitimidad y la voz de los agentes clave implicados (población local, papel de las mujeres, entre otros), así como asegurar la transparencia y la rendición de cuentas (Múgica de la Guerra et al., 2014).

Según estos modelos, si se analiza en profundidad la Ley 42/2007 y el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad vigente, el marco legal vigente es muy generalista a la hora de concretar las medidas para impulsar el desarrollo de la custodia desde las Administraciones Públicas. En este sentido, algunos autores señalan que el soporte legal vigente es insuficiente, llamando la atención sobre la necesidad de que se elabore una regulación específica de la custodia y un marco jurídico propio, y se definan claramente las medidas para regular los incentivos económicos o en materia fiscal (Barreira, 2010; Quer et al., 2012; Campos et al., 2016) cuestión clave para asegurar la participación de las entidades en la conservación. Tampoco este marco define con claridad cómo pueden colaborar los diferentes agentes de la custodia con los diferentes niveles administrativos (estatal, comunidades autónomas y gobiernos locales), lo que limita su desarrollo al ámbito de desarrollo de las políticas públicas y, por lo tanto, su efectividad en las diferentes esferas que implican la gobernanza.

#### **4d.5 EL TRATAMIENTO DEL PAISAJE AGRARIO DESDE LA CUSTODIA DEL TERRITORIO**

Como se ha comentado en capítulos anteriores, el avance del modelo industrial de la actividad agraria está generando importantes impactos ambientales y socioeconómicos, especialmente significativos en cuestiones como la contaminación del agua y del suelo, la reducción de la agrobiodiversidad, y la simplificación de los paisajes (Altieri, 2009; Carpintero, 2005; Gómez Sal, 1997, 2001, 2012; Sevilla, 2006; Naredo, 2004; Yacamán, 2015a), que aunque no son exclusivos de las áreas periurbanas, si pueden llegar a ser más significativos aquí por tener que soportar además los impactos derivados de un modelo territorial que estrangula los espacios de transición campo-ciudad, mayoritariamente agrarios (Hernández et al., 2009). La pérdida de calidad paisajística de estos espacios causada por los cambios del uso del suelo y la fragmentación causada por el aumento de las infraestructuras de transporte, junto con la simplificación causada por la intensificación de las prácticas agrarias y forestales (Pedrazzini, L., 2011; Aldomà, 2011), requiere nuevos instrumentos que refuercen las políticas públicas de conservación y den mayor eficacia a la planificación y gestión ambiental (Barreira, 2010), estableciendo, como señala Hernández et al., (2009), sinergias entre agentes sociales y políticos en los distintos niveles de actuación (local, supra-municipal, comarcal, regional, estatal). Son las políticas activas, lideradas desde las instituciones públicas como desde el ámbito privado, como es el caso de la custodia, esenciales para garantizar el mantenimiento, el incremento y la innovación (FECT, 2011) en cuestiones imprescindibles para revertir la dinámica dominante de estos espacios. La custodia del territorio puede ser una vía directa para implicar y lograr la participación de la sociedad civil y la propiedad privada en la

conservación, el buen uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos (Pozo, 2008).

En este contexto, surge la posibilidad de realizar acuerdos de prácticas sostenibles entre una finca privada y una entidad de custodia. Estos acuerdos pretenden fomentar sistemas de gestión agraria que mejoren los objetivos de viabilidad económica con la preservación de valores destacados de las fincas (GOB, 2008). Para este contexto territorial se aplica el marco de la custodia agraria<sup>61</sup>, que hace referencia al conjunto de estrategias o técnicas jurídicas orientadas a generar una gestión responsable de los agroecosistemas, entre entidades de custodia y los agricultores, ya sean propietarios o arrendatarios.

A través de estos acuerdos los propietarios obtienen ventajas como:

- Reconocimiento social por la gestión y los valores de sus fincas.
- Asesoramiento y apoyo por parte de las entidades de custodia para mejorar la gestión de la propiedad y la planificación a futuro.
- Mayor visibilidad para sus productos a través del Mercado de la Custodia.
- Satisfacción personal por los valores y servicios que presta la explotación agraria.
- Nuevas oportunidades para poner en marcha iniciativas que complementen las rentas como turismo rural, educación ambiental, voluntariado.
- Mejora de las posibilidades de financiación.

Entre las estrategias de la custodia agraria, destaca el Mercado de la Custodia, que propone alternativas más justas sobre la manera en que se distribuyen, comercializan y consumen los alimentos que provienen de fincas con acuerdos voluntarios con agricultores de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales. A través de una marca, se identifican los productos agrarios y servicios generados bajo el marco del acuerdo. De este modo se fortalece el proceso de transición hacia las buenas prácticas agrarias al generar alternativas económicas con la puesta en valor de estos productos.

Desde el ámbito de la sensibilización sobre el consumo responsable, promueve actuaciones encaminadas a impulsar una sociedad crítica y responsable que reconoce los servicios ambientales desarrollados por la actividad agraria, y que está dispuesta a pagar por ellos un precio justo para ayudar a su conservación. Esto se consigue poniendo en marcha mecanismos que ayuden a mejorar y afianzar la relación y la confianza entre productores y consumidores (información, etiquetas, transparencia en los criterios de los acuerdos, mejora acceso a puntos de venta directa, etc.). (Yacamán, 2015c).

De esta forma se está dando un paso más a partir de la ratificación de un acuerdo en favor de la conservación, generándose una cadena alimentaria más ecológica y socialmente más justa, considerando todos los aspectos del proceso desde el cultivo y la cría hasta su consumo final, e implicando a todos los agentes que intervienen en el proceso.

---

<sup>61</sup> Dentro de la custodia hay varios tipos de enfoques en función de los objetivos de conservación: agraria, fluvial, marina o urbana.

Tomando como referencia la guía sobre el Mercado de la Custodia Agraria, se agrupan algunos de las prácticas que pueden acordarse en el marco de los acuerdos de custodia agraria (Yacamán, 2015a):

- Aplicar prácticas para conservar y fomentar la biodiversidad de la explotación y sus alrededores (paisajes, variedades hortícolas locales, razas autóctonas, conservar recursos para polinizadores, medidas de conservación del suelo y el agua, etc.)
- Realizar prácticas recomendadas para la sostenibilidad económica de la explotación agraria a través de mecanismos que requieran minimizar el uso de insumos externos y cerrar los ciclos (agricultura ecológica, reciclar desechos orgánicos, rotación de cultivos, proteger el suelo, reducir el uso de fertilizantes, venta directa, etc.).
- Inventariar y conservar el patrimonio construido, como las edificaciones (viviendas tradicionales, arquitectura rural) y las infraestructuras de apoyo a la actividad agraria (fuentes, acequias, balsas, abrevaderos, palomares, entre otros).

En este sentido, las entidades de custodia desarrollan un papel fundamental junto con propietarios de fincas agrarias para frenar la banalización de los paisajes y reducir los impactos derivados de la producción agraria a través de los acuerdos de custodia, mientras se apoya la viabilidad económica de las explotaciones agrarias.



Con la marca se busca la identificación de aquellos productos agrarios y servicios generados bajo el marco de acuerdos de Custodia del Territorio.

**Figura 44. Marca del Mercado de la Custodia de la Red de Custodia del Territorio de Madrid y Castilla-La Mancha Fuente: <http://custodiaterritoriomcm.org>**

Sin embargo, a pesar de todo lo que se ha avanzado en custodia agraria, la ausencia de incentivos económicos por parte de la administración sigue siendo la principal barrera legal con la que se encuentran las entidades de custodia a la hora de impulsar acuerdos de custodia con los propietarios de terrenos (Campos et al., 2016). El marco legal actual, no es suficiente. Por ejemplo, el artículo 73 de la Ley 42/2007 abre la puerta a la implantación de una fiscalidad para la custodia y la gestión concertada en el ámbito estatal y autonómico, pero no establece los mecanismos para llevarlo a cabo. Sin embargo, otros países como Canadá, Francia, EE.UU o Reino Unido sí disponen de mecanismos en su ordenamiento legal, que podrían servir de ejemplo. En este sentido resulta prioritario el compromiso por parte de las Comunidades Autónomas en el desarrollo y aplicación de incentivos fiscales por las

externalidades positivas derivadas de los acuerdos de custodia, tal y como lo recoge la Ley 42/2007(art. 71).

Otro de los grandes hándicaps son las pocas líneas concretas de ayudas y subvenciones públicas disponibles en esta materia. En el caso de las explotaciones hortícolas ubicadas en municipios urbanos, hasta ahora la gran mayoría no podían ser beneficiarias de las ayudas de la Política Agrícola Común (PAC). Con la actual PAC (2015-2020) se incluyen los pagos directos a buenas prácticas agrícolas (condicionalidad), y a criterios de sanidad y bienestar animal, lo que se traduce en nuevas ayudas para ciertos sectores que hasta ahora estaban excluidos. Otra de las novedades que tiene la nueva PAC es el *greening*, que considera las acciones agroambientales (diversificación de cultivos, mantenimiento de pastos permanentes, superficie de interés ecológico dedicada al MA, etc.). Este renovado enfoque de la PAC genera nuevas oportunidades de colaboración entre el movimiento de la custodia y el sector agrario periurbano, que podrá tener un impacto muy positivo en la preservación de los valores ecológicos y culturales de estos espacios, en la complementación de las rentas por los pagos directos y en el aumento de los alimentos de calidad en línea con las exigencias medioambientales y de bienestar animal de la UE.

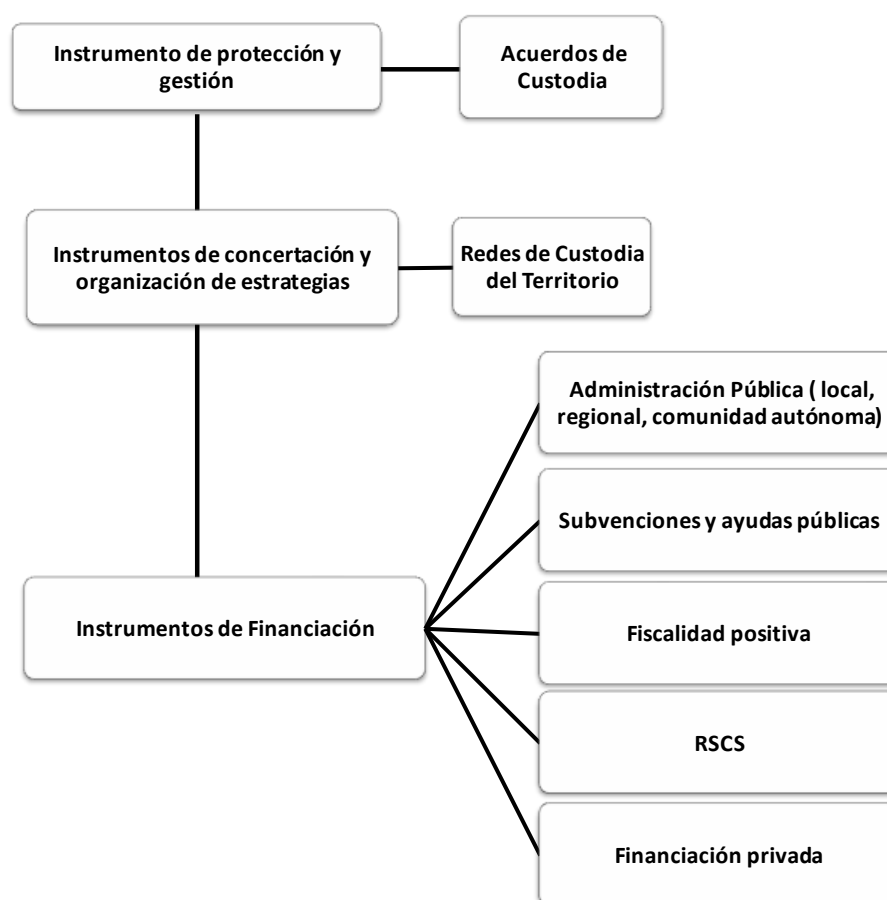
#### **4d.6 SISTEMATIZACIÓN DEL MARCO TEÓRICO DE LA CUSTODIA AGRARIA**

La Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y el Plan Estratégico constituyen el marco legal que sienta las bases para el desarrollo de la custodia. Vincular las estrategias de la custodia del territorio con las políticas de conservación del paisaje y la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje en entornos periurbanos pasa por su necesario integración en los procesos de planificación metropolitana, generando sinergias con instrumentos o figuras de dinamización de la actividad agraria, como pueden ser los Parques Agrarios o las Cartas del Paisaje y sus agentes.

A modo de conclusión:

- Las estrategias de custodia están demostrando su utilidad de complementar las figuras de protección natural, establecidas por parte de las administraciones públicas, para conseguir los objetivos que marca la Ley 42/2007.
- La custodia agraria está proporcionando beneficios de conservación y económicos a los propietarios o gestores de explotaciones agrarias.
- La custodia del territorio debe formar parte de las políticas de conservación, planificación y gestión del sistema de espacios abiertos y de su paisaje, especialmente en los agrarios ubicados en los entornos urbanos, pues no es suficiente con la protección que se hace desde planeamiento municipal.
- El Mercado de la Custodia Agraria es una buena herramienta para dinamizar los productos que provienen de fincas con acuerdos de custodia (valor añadido, marca territorial, circuitos cortos, etc.).

- La gobernanza de la conservación a través de la custodia del territorio muestra ser efectiva en la mejora de la conectividad ecológica, el ahorro de recursos, la promoción de una mayor implicación de los agentes sociales.
- La gobernanza de calidad está basada en tres principios básicos: asegurar la legitimidad y la voz de los agentes clave implicados (población local, papel de las mujeres, entre otros), asegurar la transparencia y la rendición de cuentas (Europarc).



**Figura 45. Esquema básico de la custodia del territorio. Fuente: elaboración propia.**

## **CAPÍTULO 5.**

### **TENDENCIAS Y CONFLICTOS TERRITORIALES DE LOS ESPACIOS AGRARIOS PERIURBANOS DE LA REGIÓN URBANA DE MADRID**

#### **5.1 INTRODUCCIÓN**

Desde el campo de la geografía, uno de los principales temas que preocupan tanto a los académicos como a muchos planificadores es cómo hacer frente a las presiones derivadas de los procesos de expansión urbana en general sobre el sistema de espacios abiertos y, en particular, sobre los paisajes agrarios periurbanos (Gómez Mendoza, 1977; Paül y Tonts, 2005; Romero et al., 2015). Como es obvio, la Comunidad de Madrid no ha sido ajena a los impactos derivados del crecimiento económico impulsado por el Plan de Estabilización de fines de los cincuenta del siglo XX, y de la globalización posterior de la economía en distintas fases, que han provocado grandes transformaciones funcionales y territoriales. Resulta de interés sintetizar e interpretar el papel que han tenido las diferentes políticas relacionados con la ordenación urbana, en su relación explicativa con la evolución de los usos del suelo. En ese sentido, se abordará el hecho de cómo el sistema de planificación vigente ha incidido en la dispersión urbana sobre los paisajes agrarios periurbanos.

El análisis que a continuación se presenta parte de la segunda mitad de los noventa del siglo XX, periodo en el que se produce un giro neoliberal de las políticas para la ciudad en España (Romero y Melo, 2015), la siguiente “coyuntura económica posterior a la crisis del periodo 1973-1985, que generó dinámicas territoriales fuertemente expansivas” (Valenzuela, 2010: 96) hasta la actualidad. Analiza las últimas cuatro décadas del siglo XX, periodo en el que la población urbana creció espectacularmente en las grandes ciudades como Madrid, “de manera no planificada, produciéndose un despoblamiento de las áreas rurales y la densificación de las ciudades y núcleos industriales” (Leboreiro, 2015:152). Se ilustra como el nuevo modelo económico favoreció en un primer momento que la población rural emigrara a las grandes ciudades, para posteriormente verse sometida a políticas de desconcentración hacia los núcleos periféricos. Todo ello es reflejo también de nuevos estilos de vida de la población urbana, marcados por una mejora de sus rentas, lo que provocó cambios en las pautas de consumo, de ocio y de movilidad mediante el uso del vehículo privado.

Se presta especial atención a los procesos derivados de la metropolización de Madrid, determinados por el modelo neoliberal de producción territorial y a los fenómenos asociados a la dispersión urbana, por su gran impacto sobre los cambios de uso del suelo. Los principales impactos, según Esteban (2006:269), derivados de la dispersión urbana son los siguientes:

- Incremento del consumo del suelo, un recurso escaso y estratégico. Su consumo irresponsable limita la capacidad de respuesta de las ciudades a los retos inciertos del futuro.
- Degradación del paisaje, que pierde calidad visual y ve alterada su matriz biofísica.
- Afectación de los ecosistemas naturales, con una evidente incidencia sobre la fragmentación de los corredores básicos y espacios de interés natural.



- Potenciación del uso del vehículo privado, a pesar de que es el medio de transporte con mayor consumo de energía y mayores efectos contaminantes per cápita. A su vez, es motivo de interferencia en el paisaje y en los ecosistemas naturales.
- Encarecimiento de la dotación y prestación de servicios, al tener que adaptarlos a situaciones de dispersión.

## **5.2 EVOLUCIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL METROPOLITANA**

La Comunidad de Madrid ha conocido varios intentos para dotarse de un instrumento de ordenación del territorio de ámbito regional, pero “tras más de una década de estudios, propuestas y modelos, la participación de varios cientos de profesionales y varios millones de euros gastados” (de Miguel, 2008:357), nunca ha llegado a aprobarse. El primer documento que incorporó el concepto de metropolitano y lo delimitó fue el Plan General del Área Metropolitana de Madrid aprobado en 1963. Según la Ley 121/1963, de 2 de diciembre, el Área Metropolitana integraba los siguientes términos municipales: Madrid, Alcobendas, San Sebastián de los Reyes, Paracuellos del Jarama, Torrejón de Ardoz, San Fernando de Henares, Coslada, Ribas del Jarama (Rivas-Vaciamadrid), Getafe, Leganés, Alcorcón, Villaviciosa de Odón, Boadilla del Monte, Pozuelo de Alarcón, Majadahonda, Villanueva del Pardillo, Villanueva de la Cañada, Brunete, Mejorada del Campo, Velilla de San Antonio, Pinto y Colmenar Viejo (art. 2). Dicho Plan establecía la delimitación de un Anillo Verde de aproximadamente 14.860 hectáreas, en las que se incluían municipios de la primera corona de Madrid: Coslada, Getafe, Leganés, Alcorcón, Pozuelo de Alcorcón, Boadilla del Monte y Majadahonda. Este Plan General de Ordenación del Área Metropolitana diseñó un cinturón verde con objeto de preservar y activar las áreas naturales de interés, que posteriormente fue desmantelado a base de una ocupación sistemática por usos artificiales.



**Figura 46. Municipios integrantes del Área Metropolitana según la Ley 121/1963, de 2 de diciembre.**  
**Fuente: Elaboración propia**



**Figura 47. Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid de 1963. Zonificación. Fuente: Comunidad de Madrid (2006).**



**Figura 48. Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid de 1963. Sistema de espacios libres. Fuente: Comunidad de Madrid (2006).**

Para la ordenación y gestión de ese ámbito se creó la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), organismo autónomo adscrito

al Ministerio de Vivienda, encargado de orientar, impulsar y velar por la ordenación urbanística de los 23 municipios metropolitanos. En un primer momento se pensó que comenzaba una nueva fase para institucionalizar la multifuncionalidad del espacio metropolitano y para consagrar la planificación territorial a escala metropolitana. Pero, aunque el documento era una directriz para el planeamiento de los municipios del Área Metropolitana y tenía un planteamiento estratégico, estaba carente de instrumentación para lo que más tarde se denominaría “subregión centro” (Leboreiro, 2015). De ese modo, se perdió la oportunidad de estructurar la cohesión territorial ante “la debilidad administrativa, unido a la presión inmobiliaria, que dio como resultado que este plan fuera incapaz de ordenar la explosión de una periferia metropolitana” (De Miguel, 2008: 359), impidiendo que hubiera un marco de referencia que orientara el crecimiento urbano de los municipios madrileños, consolidándose de esta forma una “cultura sectorial” en la Comunidad de Madrid.

En plena transición democrática se aprobó el Plan Especial de Infraestructuras de Transporte (PEIT), “planteado desde un enfoque megalómano, que vino a reforzar el papel de las autopistas urbanas, incluidas las de peaje, como elemento vertebrador del desarrollo metropolitano madrileño (Valenzuela, 2010: 120). A partir de las primeras elecciones democráticas (1979) se abre un proceso de legitimización política de la elaboración de un marco de acción metropolitano, referido un área metropolitana “funcional” diferenciada del resto de la provincia, convertida en 1983 en comunidad autónoma uniprovincial (Valenzuela, 1999). Con la nueva configuración político- administrativa del Estado de las autonomías y las competencias urbanísticas atribuidas a los ayuntamientos, se convirtió en una idea quimérica la de un gobierno metropolitano (Moreno y Vinuesa, 2014). El nacimiento de la autonomía supuso un factor determinante, como se verá a continuación, de la transformación del modelo territorial madrileño (Zárate, 2003).

Llegados a los ochenta, las piezas básicas de la metrópoli madrileña eran, según Valenzuela, (1999:69), las siguientes:

- Un municipio central, asiento de prácticamente todas las funciones superiores y destino mayoritario de los flujos laborales.
- Una corona de “pueblos-dormitorio”, sólo excepcionalmente autosuficientes en lo laboral y con grandes carencias dotacionales.
- El resto de la provincia de Madrid, cada vez más supeditado a atender las necesidades de las otras dos piezas en cuanto a ocio y tiempo libre, infraestructuras, etc.
- Segmentos de las provincias limítrofes, asiento de industrias transferidas desde Madrid (corredor Madrid-Guadalajara).

Las grandes carencias dotacionales de los municipios dormitorio de la primera mitad de los años ochenta hicieron que la planificación municipal se centrara en dotar a los municipios de las infraestructuras de las que carecían, en lo que se avanzó significativamente; durante este periodo la gran ausente de los documentos urbanísticos fue la conectividad ambiental a escala

supramunicipal. Durante este periodo, se plantean las Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico para la Revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid (1981), formuladas para reclamar la revisión de la figura del área metropolitana, sin soporte legal hasta el momento. Estas directrices constituyeron el marco de referencia para los planeamientos municipales, siendo finalmente aprobadas en tan solo un año (Leboreiro, 2015); sirvieron para establecer criterios para la distribución del crecimiento espacial de la población, las infraestructuras, la vivienda y empleo a través del espacio para actividades económicas. Aunque la revisión no llegó a terminarse, dos años después de la aprobación de las Directrices todas las competencias territoriales y urbanísticas antes en manos de COPLACO y la Diputación Provincial pasaron a estar gestionadas por la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid (Valenzuela, 2010).

La ley 10/84, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid, se aprueba ante la “necesidad de disponer de un marco de ordenación territorial, de carácter supramunicipal, para la totalidad de la Comunidad de Madrid” (BOE-A-1984-17886). Antes de esta ley, la ordenación urbanística estaba cubierta por los Planes Directores Territoriales de Coordinación y por los Planes especiales de acuerdo con la Ley del Suelo. De esta ley surgen tres figuras de carácter estratégico con la finalidad de ordenar y gobernar el territorio (Título II, VI):

- a. **Las Directrices de Ordenación Territorial**, con finalidad de establecer las pautas especiales de asentamiento de las actividades, de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales emanadas de la Comunidad, integrando, en su caso, las aprobadas por el Estado y recogiendo las propuestas surgidas desde los Ayuntamientos.
- b. **Los Programas Coordinados de Actuación**, con la finalidad de integrar el conjunto de acciones e inversiones procedentes de los tres niveles de gobierno, estableciendo prioridades, plazos tentativos para su ejecución y los mecanismos de concertación o convenio intersectorial entre las distintas Administraciones para su ejecución.
- c. **Los Planes de Ordenación del Medio Físico y Natural** se conciben como auténticas figuras de planeamiento supramunicipal, que desarrollan y aplican en sus ámbitos regionales, los contenidos de las Directrices-Planes de Ordenación que tienen como materia propia la regulación de aquellas acciones que se desarrollan en esa matriz natural que llamamos medio físico y en la que se asienta y de la que se nutre el sistema de asentamientos urbanos, tanto residenciales como productivos.

### 5.2.1 Las Directrices de Ordenación del Territorio

Las funciones de las Directrices de Ordenación Territorial, de acuerdo con la ley, son las siguientes (Título II, art.8):

- Formular con carácter global e interrelacionado y de acuerdo a la política o planes económicos de la Comunidad de Madrid, para todo el ámbito de la misma, el conjunto de criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el



territorio de las distintas actividades económicas y sociales de los agentes públicos y privados que operen en dicho ámbito.

- Construir un marco de referencia para la formulación y ejecución de las distintas políticas sectoriales de la Comunidad de Madrid y para la actividad urbanística de los Ayuntamientos de la misma, a fin de garantizar una adecuada coordinación y compatibilización de las decisiones municipales con las del Gobierno comunitario.
- Suministrar las previsiones y los criterios básicos para la formulación de las políticas sectoriales y para la programación de los recursos de la Administración del estado que deban aplicarse en el territorio de la Comunidad de Madrid.
- Proponer las acciones territoriales que requiera la actuación conjunta con otras comunidades autónomas, ofreciendo las bases suficientes para celebrar los convenios o acuerdos de cooperación que resultaran necesarios.

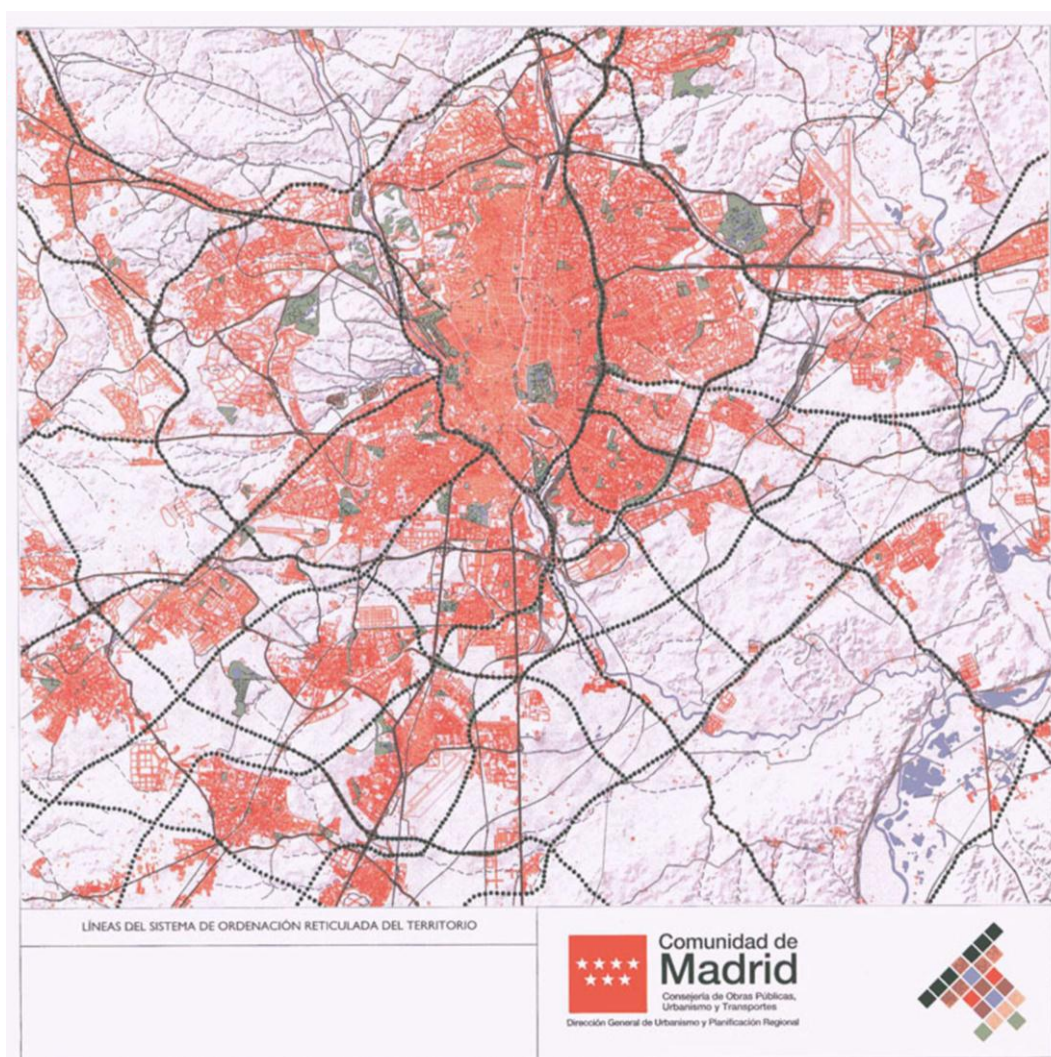
Las Directrices señalan la necesidad de cooperación tanto entre las tres administraciones, la coordinación entre las políticas sectoriales y la actuación conjunta con otras comunidades limítrofes, lo que obliga a la creación de mecanismos de concertación y cooperación multinivel. Este es uno de los aspectos que Alberto Leboeiro, subdirector general de Planificación Regional de la Comunidad de Madrid, en su tesis doctoral (2015) señala como el gran fracaso de la política de ordenación de la Comunidad de Madrid. De hecho, de los “tres instrumentos de ordenación previstos en la Ley, el único redactado, las Directrices de Ordenación del Territorio, no pasó de la fase de documento previo, ni llegó al trámite aprobatorio” (Valenzuela, 2010:107). Durante esta época se elaboraron las directrices sectoriales en materia de transporte (1988) y política de suelo (1989) (Valenzuela, 1991).

Ante la falta de un documento aprobado de escala regional se produce el denominado “boom inmobiliario”, que coincide con la época de recuperación económica y con las primeras voces de desregulación urbanística (Ruiz, 2000), del que se beneficiaron gracias a la práctica recalificadora bastante extendida, las administraciones públicas, como instrumento de financiación de los entes locales (Valenzuela, 1999). Esta época ha supuesto, sin duda, un lastre para que hoy en día se pueda plantear una ordenación del territorio metropolitana cohesionada y sostenible.

En 1990 se redacta un documento de carácter más amplio bajo el nombre de “Madrid, Región Metropolitana. Actuaciones y Estrategias”. Este documentó favoreció el desarrollo de unas jornadas, que, tras las discusiones mantenidas, dio lugar a un texto final bajo el título de “Madrid, Región Metropolitana. Estrategia territorial y actuaciones” (1991), que podría ser calificado como “manifiesto de política territorial” de la Comunidad de Madrid (Valenzuela, 1991). Dicho documento ambivalente de “planeamiento territorial y plan estratégico, presentaba una clara inclinación a favor de la modernización y dinamización del territorio frente a la regulación y la disciplina urbanística” (Valenzuela, 2010,108), por lo que se acerca a un plan estratégico, con un objetivo prioritario de equilibrio territorial (Leboeiro, 2015).

Tras el fracaso del Plan Regional de Estrategia Territorial, formulado por el último gobierno socialista, con José María Ezquiaga como Director Gral de Ordenación del Territorio, que recogía ya una propuesta relativamente innovadora de sistema de espacios libres, sobre la base de los espacios de interés natural y de determinados paisajes culturales, a finales de los 90 comienza el proceso de redacción del llamado Documento de Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial. Este instrumento pretendía servir como marco de coordinación y de creación de una estrategia territorial del conjunto de la Comunidad de Madrid. El Documento de Bases intentaba “presentar una doble estructura, por una parte un plan físico integrador clásico en el que se abarcan todos los sectores y territorios, y por otra, recoge las estrategias previas, asumiendo las mismas y añadiendo puntos fuertes” (Leboreiro, 2015:1999). Las bases de la Estrategia de Transformación Territorial se basan en cuatro grandes estrategias directoras: Gran Base Logística, Operación Vivienda, Red Ferroviaria Regional y Malla Verde Jerarquizada.

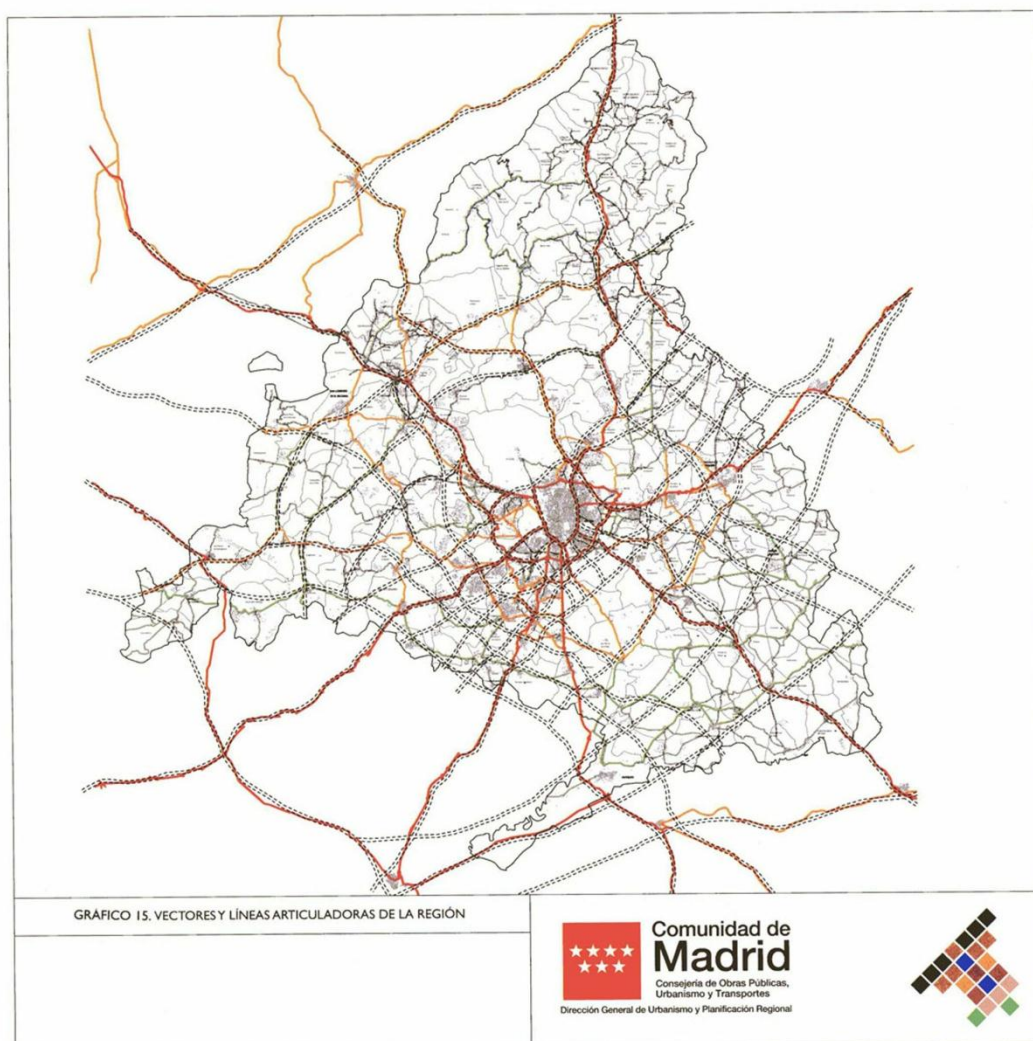
El Documento Base resulta innovador puesto que afronta el “estatuto de la región-ciudad respecto a la relación entre los trazados y la ordenación regional; entre la morfología geográfica y la urbana” (Ortiz, 2006:67). Se trataba, en primera instancia, de descongestionar los núcleos históricos y crear un equilibrio territorial, integrando nuevas áreas ambientales y rurales, como ya proponían el plan de 1995 que acabamos de citar. Desde la perspectiva territorial, el cambio más importante que proyectó fue “la sustitución del modelo radioconcéntrico que tradicionalmente había vertebrado el conjunto metropolitano madrileño por otro organizado en malla reticular” (Valenzuela, 2010:113). Se propone la creación de Unidades de Desarrollo Equilibrado residenciales, que se apoyan sobre una malla regional homogénea, conformada por líneas de fuerza que discurren a lo largo y ancho del territorio, para romper con la tendencia heredada de crecimiento en base anillos (Ortiz, 1997).



**Figura 49. La ordenación reticulada del territorio. Fuente: Comunidad de Madrid (2006).**

Las infraestructuras viarias pasan a ser el elemento articulador del Plan y el territorio, “partiendo de la hipótesis de que una nueva idea de territorialidad a la escala geográfica está basada en el principio organizador del territorio entendido como lugar de encuentro y movilidad” (Ortiz, 2006:67). Se propone un sistema reticulado y su vertebración regional apoyada en áreas de oportunidad, creando nodos de centralidad a través de la figura de zonas de interés regional (Leboreiro, 2015). Sin embargo, el análisis crítico realizado por FUNDICOT del documento Base (Hortigüela et al., 1997) resalta que “las líneas del sistema de ordenación reticulada del territorio no son otra cosa que ejes viarios (presentes o futuros), que refuerzan los condicionantes territoriales y no garantiza su articulación funcional” (Hortigüela et al., 1997:2). Por su parte, las cuatro estrategias directoras antes mencionadas tampoco pueden vertebrar el territorio de la Comunidad, puesto que no configuran en sentido estricto los sistemas territoriales estructurantes y están basadas más en la ejecución de proyectos concretos, al margen de un planteamiento estratégico real (Hortigüela et al., 1997:6).





**Figura 50. Vectores y líneas articuladoras de la región del documento Base de Estrategia Territorial 1996 de acuerdo con la red viaria. Fuente: Comunidad de Madrid (2006).**

El Documento de Bases para la Planificación Regional fue ratificado por el Gobierno Regional y por la Asamblea de Madrid en 1996. Sin embargo, el Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET) no llegó a redactarse, por lo que la Comunidad de Madrid carece actualmente de una planificación territorial de ámbito regional o metropolitano. Los efectos de no contar con un documento estratégico supramunicipal “se han dejado sentir con mayor crudeza en la década 1997-2007, precisamente cuando las tensiones especulativas sobre el territorio madrileño habrían hecho más necesaria su existencia” (Valenzuela, 2010:113).

En la práctica, los contenidos sectoriales del PRET han sido parcialmente incorporados por las distintas administraciones u organismos de la administración. Esto resulta un sinsentido de la planificación estratégica, puesto que se está “haciendo planeamiento urbano de escala territorial sin un plan de escala territorial, con las contradicciones y disfunciones que ello conlleva” (Ruiz, 2000:136). La protección de los valores naturales, agrarios y paisajísticos del sistema de espacios abiertos regionales se ha intentado solventar mediante la aplicación de diferentes figuras de carácter estatal o regional derivadas de las normas de espacios naturales

protegidos, forestal, de vías pecuarias y, posteriormente, con la definición de la Red Natura 2000 en la Comunidad de Madrid, apoyada principalmente en espacios ya protegidos y en terrenos de propiedad pública, dejando fuera de ella espacios con hábitat de interés prioritario de acuerdo con la propia Directiva Hábitat que crea la red europea. Sin embargo, esto no resulta suficiente, como se demostrará a continuación, debido ante la falta de instrumentos o figuras de protección y gestión de los espacios agrarios a escala metropolitana, lo que está propiciando el cambio de los usos del suelo agrario, aumentando la fragmentación y poniendo en cuestión la viabilidad productiva de las explotaciones agrícolas. En este sentido, algunos autores resaltan que uno de los grandes factores que más están condicionando la viabilidad de estos espacios es la falta de coordinación con los proyectos de obras públicas y, en particular, con los proyectos de la red arterial (Gómez Mendoza, 1984), dado que han sido las infraestructuras de transporte el soporte material de los procesos de expansión residencial y de zonas de actividad económica (López de Lucio, 2003). Algunos autores señalan que el verdadero problema de Madrid es “la dislocación que ha surgido de la falta de un verdadero papel coordinador por parte del Planeamiento General de ámbito supramunicipal a través de su programación, si es que ésta ha existido” (Ruiz, 2000: 129).

Como han puesto de manifiesto recientes trabajos de consulta pública, “el progreso de la urbanización, que afecta al conjunto de la región con una intensidad y extensión nunca antes vivida, interfiere negativamente el paisaje, proceso que es percibido negativamente por amplias capas de la población y que lo valora sobre todo en términos de lo que supone una menor calidad del marco de vida” (Mata coord., 2009:45). Paralelamente desde la concepción de la renovada ruralidad periurbana, surge una toma de conciencia sobre la importancia de conservar los espacios agrarios periurbanos como áreas estratégicas para el cultivo de productos hortícolas de proximidad y por lo que suponen para asegurar la seguridad y la soberanía alimentaria. Se trata de cuestiones que se ven reforzadas en el actual contexto económico de merma de expectativas inmobiliarias, en el que ciertas administraciones locales y movimientos ciudadanos (mayoritariamente vinculados a la ciudad) están poniendo en marcha iniciativas que ayudan a conservar y dinamizar dichos espacios agrarios, con especial atención a los regadíos tradicionales que hoy en día persisten.

Desde el campo de la planificación territorialista, como ya se ha subrayado en capítulos anteriores, algunos autores refuerzan la necesidad de la protección y gestión de los espacios agrarios de regadío argumentando su valor esencial como componente de identidad territorial (Sabaté, 2002, 2015), como punto de encuentro entre el campo y la ciudad (Mata, 2008), pero también como activo para el desarrollo económico (Cortina, 2009), y como elemento necesario para la activación de la gobernanza alimentaria y el reequilibrio territorial tanto a escala local como regional.

Pero pese a las diferentes voces e iniciativas en defensa de la huerta metropolitana, en Madrid la situación es sumamente compleja, lo que induce a la necesidad de estudiar en profundidad el vínculo que existe entre los cambios de uso del suelo y la evolución del sistema de planificación urbano-territorial.

### **5.3 FACTORES QUE HAN CONDICIONADO EL SISTEMA AGRARIO METROPOLITANO MADRILEÑO**

Los espacios agrarios metropolitanos madrileños y su agricultura profesional han cambiado profundamente desde mediados del siglo XX, hasta un punto en el que su viabilidad futura se encuentra en entredicho, a pesar de que reiteradamente se ha subrayado que la agricultura está en la base de la materialidad, la gestión y las representaciones sociales de una parte muy importante del mosaico de paisajes madrileños (Yacamán y Mata, 2014). Dicha evolución ha estado determinada principalmente por tres factores y procesos diferentes: el primero, referido al modelo neoliberal territorial, que determina los usos del suelo, en el que la ciudad de Madrid y las ciudades metropolitanas de su entorno próximo ha tenido y tiene un papel relevante ligado a la capitalidad del Estado y de la Comunidad Autónoma de la ciudad central. El segundo, referido a la influencia que tiene el marco político europeo, estatal y regional en relación con la actividad agraria en sí; y el tercero, la evolución de la superficie regada, que en un primer momento aumentó con la introducción de las innovaciones en las técnicas agrarias, para luego reducirse como consecuencia de la expansión urbana y los cambios en los usos del suelo que redujeron la superficie agraria metropolitana.

Se analizan estos tres aspectos, cada uno por separado, lo que no implica que las propuestas para reorientar la situación actual se deban abordar forma parcelada; proceder de este modo, diseccionando los asuntos señalados, solo ayuda a comprender mejor sus dinámicas e impactos sobre los espacios agrarios periurbanos. De hecho, nuestro objetivo es poder plantear reflexiones desde un enfoque integral, que sirvan para orientar políticas que ayuden a mejorar la cohesión territorial<sup>62</sup> y la sostenibilidad de las áreas metropolitanas contemporáneas en relación con la consideración del papel estratégico de los espacios agrarios metropolitanos, principalmente los asociados a la agricultura hortícola.

A continuación, atendiendo a las recomendaciones de Valenzuela (1986), se estudia con precisión el sistema urbano-espacial en el que se hallan incardinados los espacios periurbanos, con especial énfasis en la elección de la escala territorial que los contiene y nutre. En este caso se escoge la escala de la Comunidad de Madrid y la escala de la región urbana compuesta por las principales ciudades y sus periferias atendiendo a su dimensión metropolitana para la correcta comprensión de la complejidad de los conflictos que se yuxtaponen.

#### **5.3.1 Modelo neoliberal de producción del territorio y los conflictos asociados al uso del suelo**

Uno de los grandes motores de la economía española ha sido la construcción residencial y turística, y de grandes infraestructura, cuya importancia respecto a otros sectores se ha situado muy por encima de la media (Fariña y Naredo, 2010), condicionando el modelo territorial madrileño. Esto se ha debido en gran parte a la estimulación, por parte de las

---

<sup>62</sup> La cohesión territorial hace referencia no sólo a la función redistributiva (política regional), sino también a la competitividad el desarrollo endógeno, la sostenibilidad y la buena gobernanza (Farinós, 2008).

administraciones regionales y locales, de procesos altamente especulativos, en alianza con el sector financiero, que han ido acompañados de intensas transformaciones territoriales, ya que cualquier implantación urbana se ha podido ubicar en casi cualquier lugar, lo que ha agravado el conflicto con el sistema de espacios abiertos, especialmente en las áreas metropolitanas como la de Madrid<sup>63</sup>. La desregulación urbanística se ha visto facilitada, en primer lugar, por la circunstancia de que las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio son exclusivas de las Comunidades Autónomas; y dado que en varias comunidades no existe ni una estrategia ni un planeamiento de nivel regional que sirva de marco, cada administración local a través de su planeamiento municipal ha clasificado los usos del suelo y las protecciones, junto con el sistema de comunicaciones, en muchos casos sin atender a las vocaciones del territorio, al equilibrio medioambiental, al valor patrimonial de sus paisajes, a la calidad de vida de sus habitantes y a una visión de conjunto de escala regional. En segundo lugar, porque el marco institucional ha incentivado la compra de vivienda como inversión, unido a la importancia que tienen para los municipios las plusvalías derivadas de la recalificación de suelo (Naredo y Frías, 2003). Los cambios en la “legislación urbanística favorecieron la liberalización y revalorización del suelo, la urbanización masiva y dispersa en el territorio de grandes desarrollos residenciales fuera de planes urbanos y la apropiación de capital por parte de promotoras y entidades financieras (Romero et al., 2015:371).

La construcción residencial y de infraestructuras viarias se ha ido extendiendo a un ritmo trepidante (Fariña y Naredo, 2010), con una ocupación extensiva del territorio y una dinámica intensa de conflictos entre los diferentes usos del suelo de las áreas metropolitanas. Se han “estructurado nuevas morfologías, que pasan de una forma monocéntrica a una forma policéntrica, fruto de la suburbanización extensiva” (Monzón y De la Hoz, 2009:58). En las metrópolis contemporáneas, como es el caso de Madrid, “la movilidad está condicionada por un complejo proceso de reorganización territorial, que incorpora la dispersión de la población y la descentralización de empleo y actividades” (García y Gutiérrez, 2007:2). Todo ello que viene acompañado de una mayor dependencia del automóvil privado por el aumento de las distancias y por la dificultad de que el transporte público sea competitivo en zonas de baja densidad (Monzón y De la Hoz, 2006), con la consiguiente fragmentación y especialización de las periferias; lo que supone una dificultad para encontrar una escala administrativa adecuada que consiga controlar los fenómenos que entran en juego (Muñiz et al., 2007).

Con la explosión de la última burbuja inmobiliaria se pueden observar claramente los principales síntomas de la insostenibilidad del modelo territorial disperso, que se pueden resumir según Fariña y Naredo (2010:12) en, primero, un consumo de recursos por encima de su tasa de reposición; segundo, la producción de residuos por encima de la capacidad natural de reabsorción; tercero, procesos de exclusión económica y social, asociados al acceso diferencial a los recursos y a un medio ambiente saludable; y cuarto, un distanciamiento de la población con respecto a los procesos de toma de decisiones.

---

<sup>63</sup> El sistema de espacios abiertos o libres consiste en todo aquel no urbanizado en sentido amplio; es el “suelo rural”, habitualmente definido y tratado como residual, como “no urbanizable”, pero que alberga valores ambientales y estratégicos y esenciales para la ordenación del territorio (Mata y Olcina, 2010).

En el caso del área metropolitana de Madrid estos problemas se intensifican, como señala García (2007), porque la ciudad de Madrid se constituye como principal centro neurálgico del país y primer eslabón del sistema metropolitano español. El territorio se concibe como un simple soporte para dinamizar la actividad económica (Romero y Melo, 2015), favoreciendo la dispersión de la población, la deslocalización de los equipamientos y empresas impulsadas por la liberalización del suelo. Madrid constituye, así, un triste ejemplo de la destrucción progresiva y masiva de suelo fértil y de paisajes tradicionales de la agricultura por el aumento de la red metropolitana de carreteras de alta capacidad (autopistas y autovías), y por el avance urbanizador.

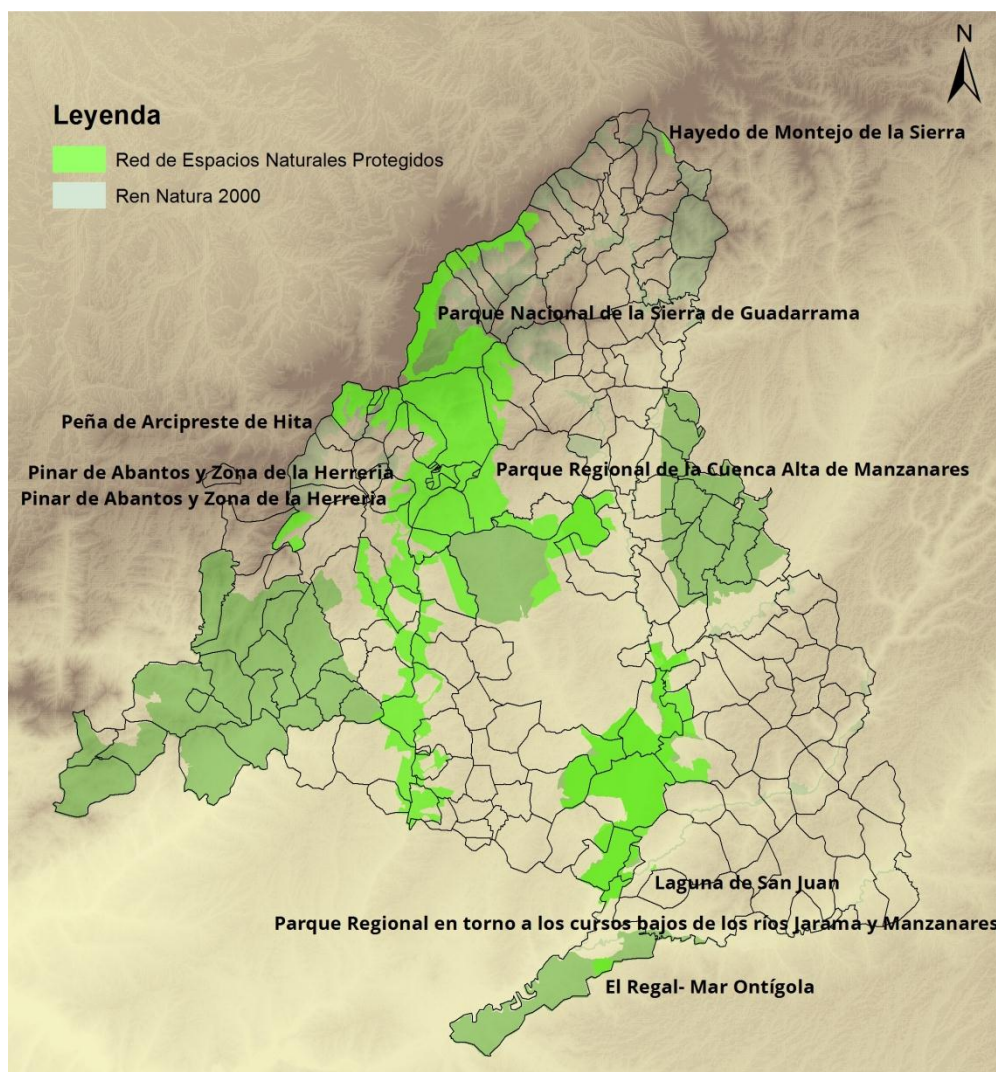
En la actualidad, la Comunidad de Madrid es una de las regiones más pobladas de la Unión Europea y la que mayor valor añadido bruto genera en términos absolutos (PDR, 2015). En cuanto a la estructura económica, según el Atlas de los Servicios de la Comunidad de Madrid (2008), sabemos que se trata de una región basada eminentemente en actividades terciarias, en la que el 77,6% del valor añadido que se origina en la economía regional se debe al sector servicios, con casi el 78,4% de los trabajadores de la región en empresas dedicadas a estas actividades. Su estructura económica, similar a la de otras metrópolis, se define porque “predominan los servicios a la producción, lo cual denota también el desarrollo de otras actividades tanto terciarias como industriales y preferentemente aquellas intensivas en capital, por el empleo de nuevas tecnologías en la línea de la neoindustrial” (Molina, 2002: 351). Respecto a otros sectores, como la agricultura y la ganadería, su contribución es muy marginal, ya que sólo aportan el 0,11% del valor añadido de la Comunidad de Madrid, aunque gestionan una parte muy importante del territorio (CAM, 2015).

A pesar de la importante expansión económica y de población habida en las últimas décadas, se ha fracasado en la tarea de dotarse de instrumentos de ordenación de nivel regional y subregional (Valenzuela, 2010), generando una salvaje desregulación urbanística durante más de treinta años, todo ello acompañado, como señala Mercedes Molina (2002), por un proceso territorial selectivo desde el punto de vista social y territorial. Se ha generado un sistema urbano que se estructura alrededor de un potente núcleo central sobre el que gravita el territorio de prácticamente toda la región (Segarra, 2001), fuertemente jerarquerizado (Roca et al., 2011), y con una creciente polarización social que agrupa en el norte y noroeste las zonas de mayor renta y en el sur y sureste, las zonas de menor renta y cualificación (Naredo y Frias, 2003); así como en una clara polarización funcional que agrupa en el norte una importante presencia de espacios naturales protegidos, destino tradicional de segundas residencias (hoy, también de primera) y de ocio vinculado a la naturaleza, y en el sur y sureste, una mayor presencia de zonas industriales y de empleo junto con centros comerciales y de ocio de gran dimensión. Es una segmentación socio-funcional en la que ciertas actividades económicas tradicionales, como la agricultura y la ganadería periurbanas, se han visto excluidas, no sólo de sus oportunidades económicas, sino también de los procesos de toma de decisiones.

En este sentido, a falta de un instrumento estratégico de planificación territorial de consenso, que aporte coherencia y limite la espiral especulativa desde la escala supramunicipal, se ha intentado solventar dicha cuestión a través de la legislación sectorial (parques naturales, espacios forestales protegidos, Red Natura 2000, vías pecuarias...). Pero frente a esa superficie teóricamente protegida y no siempre bien gestionada, la vertiginosa expansión del terreno urbanizado a golpe de decisiones municipales, ha generado fuertes presiones en el



entorno de los espacios protegidos, además de la pérdida de un patrimonio paisajístico rural y natural de alto valor estratégico en un territorio crecientemente congestionado (Mata et al., 2010).



**Figura 51. Mapa de Espacios Naturales Protegidos en la Comunidad de Madrid. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Madrid.org**

**Tabla 13. Superficie sustraída de la urbanización en la Comunidad de Madrid.**

Descripción	Km <sup>2</sup>	%
Comunidad	8.021,05	100,00
Protegido por legislación sectorial	3.711,42	46,26
Protegido por el planeamiento territorial (previsto)	1.180,00	14,73
Protegido por el planeamiento municipal (estimado)	882,31	11,00
Total protegido	5.773,73	71,99

Fuente: Mata coord., 2009.

El “predominio general del negocio inmobiliario-constructivo sobre otros sectores, implantó en la aglomeración madrileña, a golpe de recalificaciones, el modelo territorial, urbanístico y constructivo” (Naredo y Frías, 2003:88). “La discrecionalidad de la que han disfrutado los ayuntamientos se ha manifestado especialmente nefasta a la hora de determinar sus respectivos techos demográficos y residenciales, quedando al albur de la voracidad urbanizadora de consistorios, promotores y propietarios del suelo durante los años del boom inmobiliario” (Valenzuela, 2010: 114), generando una profunda huella ecológica, que incluso llega a superar el espacio político-administrativo de la Comunidad,<sup>64</sup> una situación desconcertante ante los grandes avances en materia de planificación territorial a nivel internacional.

Como escribe Tamayo (2010:5), “durante el periodo que abarca desde finales de los cincuenta hasta la finalización de la década de los sesenta, el sector inmobiliario desarrolló una actividad en el área metropolitana de Madrid de un calado todavía observable cuarenta años después”, seguido tres décadas más tarde (entre 1997 y 2007) por un importante boom inmobiliario que vivió la aglomeración madrileña, responsable de buena parte de la huella territorial del crecimiento urbano registrado entre el periodo 1980-2005 (Naredo, 2010). En el último informe de *Cambios de Ocupación del Suelo en España. Implicaciones para la Sostenibilidad*, realizado por el desaparecido Observatorio de la Sostenibilidad de España, se refleja cómo en la Comunidad de Madrid “el crecimiento de superficies artificiales, principalmente de zonas urbanas e industriales, es el más elevado de España, junto a Murcia y Comunidad Valenciana, lo que supone una expansión del 47,7% respecto al año 1987” (OSE, 2006:370). Todo ello con el problema añadido de que el modelo de urbanización contemporáneo, “a diferencia del anterior, invade los suelos de mayor calidad agronómica y paisajística” (Naredo y Frías, 2003:89). Esto ha supuesto que el regadío metropolitano de Madrid no tenga una huerta continua, con identidad y marca reconocida (Mata y Yacamán, 2015), en gran medida porque como señala Valenzuela, “por encima de la escala municipal sólo ha sobrevivido la figura de los planes sectoriales, cuya capacidad de entendimiento global del territorio ha sido manifiestamente insuficiente” (2010:114).

A grandes rasgos, se evidencia la necesidad de establecer un modelo territorial alternativo al actual, en el que el sistema de espacios abiertos no tenga un rol secundario frente a las infraestructuras viarias y los usos urbanos e industriales, sino que por el contrario se otorgue a dicho sistema un papel activo en la cohesión del espacio metropolitano. Esto requiere la asunción de otras perspectivas y prioridades, que tengan en consideración aspectos clave como la calidad de vida de la población, la sostenibilidad ambiental, la capacidad de autoabastecimiento con alimentos de proximidad y la identidad de los territorios frente a la homogeneización cultural y el desapego de lo heredado que impone la metrópoli contemporánea.

En el siguiente apartado se hace un análisis descriptivo e interpretativo de las principales variables explicativas del deterioro, la fragmentación y la pérdida de superficie de los

---

<sup>64</sup> Estudios como el de Valenzuela (2010), Solís (2008, 2011) y Zárte (2003) confirman que la región funcional madrileña excede los límites políticos y administrativos de la Comunidad Autónoma hacia las provincias limítrofes.

espacios agrarios periurbanos del actual modelo territorial metropolitano madrileño durante el siglo XX. En primer lugar, se analiza el crecimiento y la descentralización espacial de la población madrileña. A continuación, se analizan las consecuencias territoriales de la descentralización del empleo, y por último, se aborda el crecimiento espacial de la red de infraestructuras de transporte.

### 5.3.1.1 Delimitación metodológica

Desde un punto de vista espacial y funcional, el conjunto de grandes núcleos urbanos contiguos y más próximos a la capital merecen, a efectos de los objetivos de esta tesis, un tratamiento diferenciado del resto de los municipios que integran la Región Metropolitana de Madrid,<sup>65</sup> pues configuran un área caracterizada por un intenso intercambio de relaciones económicas y sociales. Desde el punto de vista territorial “opera como una macrociudad que integra física, funcional y materialmente en un continuo urbano, en un solo espacio, los núcleos de población del área metropolitana político- administrativo, tal y como existió desde la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en 1963” (Zárate, 2003:298). El aumento de escala de los procesos urbanos adquieren una dimensión que supera aquí las estructuras y formas de la ciudad tradicional y los límites administrativos municipales (Feria, 2004). Por ello, se plantea para esta investigación un ámbito espacial como herramienta de investigación al que denominaremos Región Funcional Urbana Madrileña (RUFM), con más del 80% de la población de la Comunidad de Madrid, integrado por la ciudad central y las ciudades próximas (con un máximo de 25 kilómetros de distancia con respecto al centro de la capital) (Figura 52), que concentra importantes procesos económicos y sociales por encima de la escala municipal. Esta delimitación permitirá valorar y evaluar la dinámica producida del continuo urbano y, dentro de ella, la evolución de los terrenos de vocación agraria. El concepto de región urbana se viene utilizando para referirse a una unidad territorial con fuertes vínculos funcionales entre sus partes o componentes urbanos (Vinuesa, 1975), con un complejo y maduro funcionamiento en red (nodos-flujos) (Lambregts, 2000). Para Eloy (2011), la movilidad cotidiana es un indicador clave para abordar la correcta definición y delimitación de estas entidades urbanas territoriales.

Los factores que permiten diferenciar empíricamente esta entidad territorial del resto de la región metropolitana, con la que obviamente mantiene estrechos vínculos, y que hacen que se comporte como un sistema urbano, son tres: primero, concentra la mayor densidad de población en la primera y segunda corona metropolitana; segundo, alberga la mayor proporción de empleo y equipamientos (universidades, hospitales, centros comerciales y de ocio, etc.) en corredores especializados; y, tercero, presenta elevados índices de movilidad entre lugar de trabajo y lugar de residencia, gracias a una densa red de infraestructuras de transporte público (tren de cercanías, metro) y de carreteras y autovías que favorecen la

---

<sup>65</sup> En este capítulo se utilizará el término de Región Metropolitana de Madrid propio de Valenzuela (2010:97), para denominar al ámbito territorial nucleado en torno a la capital, tanto por las dimensiones del complejo metropolitano madrileño como por el protagonismo que ejerce todavía la ciudad-central de Madrid sobre este conglomerado urbano-territorial de dimensiones transcomunitarias.



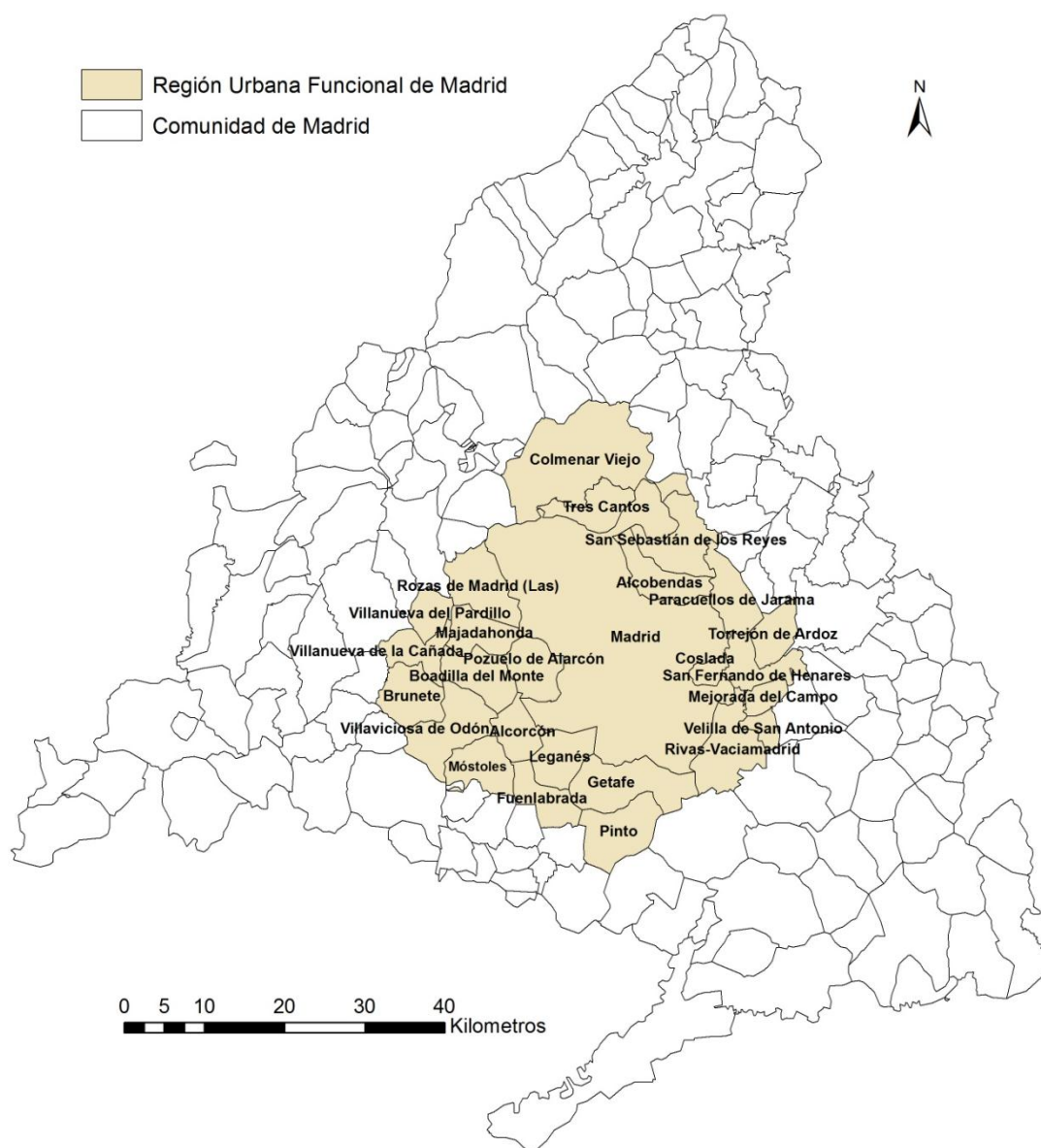
descentralización residencial y laboral desde Madrid capital a las aglomeraciones más próximas.

Esta delimitación territorial viene a coincidir, *grosso modo*, con los límites del área metropolitana definida en los años sesenta del pasado siglo. Se incorpora Móstoles, una de las ciudades con mayor volumen y densidad de población de la región, y Fuenlabrada, ubicada en la segunda corona y una de las grandes ciudades de Madrid. Con menor volumen de población pero muy cercana a la capital se ha incorporado Las Rozas de Madrid, municipio que ha experimentado un fuerte crecimiento de población y que alberga un importante centro empresarial, y Tres Cantos, que formaba parte de Colmenar Viejo hasta su segregación en 1991 (Figura 52).

La densidad de la mancha urbana y de las infraestructuras resulta protagonista en la ocupación del suelo. A pesar de la marcada centralidad de la capital, este aglomerado urbano empieza a tener un incipiente carácter policéntrico, con la consolidación de centralidades secundarias de empleo y población desde el último periodo del siglo XX, en el que se incluyen municipios clasificados como Grandes Ciudades,<sup>66</sup> cuyas poblaciones superan en algunos casos los 200.000 habitantes. A pesar de las estrechas relaciones funcionales internas, esta pieza metropolitana carece, como es bien sabido, de ente de gobierno compartido y de figura de planificación supramunicipal –tampoco la hay regional– que gestione territorialmente una realidad tan compleja y dinámica, de casi seis millones de habitantes, con una fuerte polarización social y ambiental.

---

<sup>66</sup> Ley 57/2003 de 16 de diciembre de medidas para la modernización del gobierno local que también se conoce como la ley de Grandes Ciudades.



**Figura 52. Delimitación de la región urbana funcional de Madrid. Elaboración propia**

Municipios que integran la Región Urbana Funcional de Madrid: Madrid, Alcobendas, San Sebastián de los Reyes, Paracuellos del Jarama, Torrejón de Ardoz, San Fernando de Henares, Coslada, Getafe, Leganés, Alcorcón, Villaviciosa de Odón, Boadilla del Monte, Pozuelo de Alarcón, Majadahonda, Villanueva del Pardillo, Villanueva de la Cañada, Brunete, Mejorada del Campo, Velilla de San Antonio, Pinto y Colmenar Viejo, Las Rozas, Rivas-Vaciamadrid, Tres Cantos, Fuenlabrada, Móstoles.

### 5.3.1.2 Dispersión urbana y pautas demográficas y espaciales

Madrid, al igual que muchas otras áreas metropolitanas europeas contemporáneas, se ha caracterizado por dos rasgos distintivos (Nel.Lo, 2007): un movimiento de crecimiento urbano y concentración de la población en la capital, seguido de una acusada fase de estancamiento y dispersión. Esta dinámica ha tenido importantes efectos en la cohesión de modelo urbano-territorial de Madrid, afectando principalmente la compacidad de los municipios periféricos a la capital.

En el caso de la ciudad de Madrid, las cifras del Censo de Población indican cómo, a partir de mediados del siglo XX, la ciudad tuvo un fuerte crecimiento demográfico. A comienzos del siglo XX era la única con más de 100.000 habitantes. Según el Censo de 1900, Madrid tenía 575.675 habitantes, lo que representaba el 74,5% de la provincia. Cincuenta años más tarde, más de la mitad de la población seguía residiendo en la ciudad de Madrid (85,2%), y su población había crecido más del doble (1.553.338 hab.).

El periodo de mayor crecimiento y concentración de la población en la capital y en el interior del ámbito metropolitano fue durante el periodo comprendido entre 1950 y 1981, periodo que coincide con “el éxodo rural en el que se produce la conformación del modelo urbano nacional, donde la capital se convierte en el principal nodo urbano, a partir de un incremento acelerado de población que presentaba tasas de crecimiento anual superiores al 5,5%” (García, 2007:193). Durante esos treinta años, la población total en la región se incrementó hasta casi tres millones de habitantes (2.863.485 hab.), siendo la fase de crecimiento más importante la del periodo 1960-1970, con un incremento de 1.251.131 habitantes en tan solo diez años. Durante “la década de 1955-1965, la España agraria se convierte en la España urbana” (Camarero, 1997:230).

La lógica del proceso de concentración de la población en las grandes ciudades derivado del intercambio poblacional entre el campo y la ciudad se distingue en España por haber sido un proceso muy rápido, del que se deriva un proceso paralelo de despoblamiento rural con el consiguiente proceso de desagrarización. Camarero (1997:226) señala tres fases que caracterizan este fenómeno: primera fase, éxodo obligado, como consecuencia de la frágil relación de las sociedades agrarias con el medio; segunda fase, éxodo rural y concentración urbana, como expresión del paso de una sociedad agraria a una sociedad industrial; y tercera fase, intercambio migratorio rural-urbano, como característica del ocaso de la era industrial y la emergencia de la era postindustrial.

“Madrid ya se configuraba en la década de los ochenta del siglo XX como un área metropolitana monocéntrica típica compuesta por una ciudad central, asiento de prácticamente todas las funciones superiores y destino de la mayoría de flujos laborales” (Valenzuela, 2011: 211). A partir de este momento, comienza el periodo de descentralización hacia los pueblos dormitorio con grandes carencias dotacionales. Los municipios periféricos a Madrid empiezan absorber más población que proviene fundamentalmente de la capital. Se expande el crecimiento hacia la primera y segunda corona metropolitana, como se observa en la tabla 14. Para ello, “se desplegó por el territorio de la periferia un parque residencial de fisonomía bastante diferente a la de las décadas anteriores, con el establecimiento de toda una gradación de promociones inmobiliarias destinadas a encajar con un mosaico social mucho más

complicado que el previsto por el planeamiento vigente” (Tamayo, 2010: 5). El resultado fue un “patrón de desarrollo urbano cada vez menos denso, con creciente deslocalización, no sólo de vivienda unifamiliar, sino también de actividades en la periferia metropolitana de «parques» comerciales, de oficinas y de ocio, que actúan como nuevos focos generadores de viajes” (Monzón y De la Hoz, 2009:58), y una gran diversidad de elementos conflictivos y heterogéneos que gota a gota van deteriorando el paisaje agrario metropolitano.

Las razones que explican la recesión demográfica que experimenta la ciudad central del área metropolitana durante el último tercio del siglo XX, según Manuel Valenzuela (2011: 214) son el resultado del efecto combinado de un menor atractivo de Madrid para las nuevas oleadas de inmigrantes, la propia reducción numérica de las mismas y, sobre todo, la entrada en escena de unos potentes movimientos migratorios interprovinciales impulsados por la movilidad laboral y por los altos precios de la vivienda en la capital.

Como resultado, como ya se afirmaba en el estudio de los regadíos de la Comunidad de Madrid (Gómez dir., 1985), es la comarca del Área Metropolitana de Madrid donde se alcanza el máximo exponente de la absorción del espacio rural por la expansión urbana, desarticulando los modos de vida tradicional. La presión demográfica y la competencia por los usos del suelo se tradujo en una reducción de la superficie agraria, afectando fundamentalmente a las tierras de secano, más que a las de regadío, aunque es cierto también que la agricultura hortícola tradicional se debilitó, viéndose englobada durante las últimas décadas del siglo XX en un nuevo marco de conflictos urbano-rurales.

#### **5.3.1.3 Descentralización de la población y urbanización de periferias dormitorio**

La articulación de la dimensión metropolitana de Madrid comienza a principios de la década de los sesenta, con: la aprobación de la Ley 121/1963 del 2 de diciembre, para la posterior formulación del Plan General del Área Metropolitana de Madrid de 1963, y finalmente, con la creación en 1983 de la Comunidad Autónoma de Madrid. Políticas que condicionaron el modelo de ocupación del territorio que tenemos hoy en día.

“El Plan General del Área Metropolitana de Madrid planteaba un modelo de ocupación del suelo de tipo planetario, sobre una estructura de movilidad radiocéntrica, en un esquema de cierta tradición en el planeamiento regional del siglo XX” (Ruiz, 2000:123). Este Plan junto, con las directrices formuladas por la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), que tenía por objetivo gestionar la planificación urbanística del área metropolitana, consideró los municipios más cercanos a Madrid como núcleos satélite estableciéndoles las funciones de dormitorio y de servicios. Con la ruptura de la vocación comprensiva de este Plan (Ruiz, 2000), se lleva a cabo la aprobación, como modificación puntual del mismo, de la Red Arterial de 1972. A partir de este momento se aprobaron una serie de Planes Sectoriales, entre los que destaca el Plan Especial de Infraestructuras de Transporte, que establecen la red mallada del presente modelo de movilidad de Madrid. Estos dos Planes son los principales responsables de sentar las bases del actual modelo territorial disperso.

El “crecimiento de Madrid entre 1960 y 1970 estuvo regido por la actividad inmobiliaria privada y su gestión especulativa para acumular suelo para sus desarrollos” (Kapstein y

Gálvez, 2011: 10). Al no haber un plan de carácter metropolitano, que definiera los techos de vivienda de los municipios satélite, fue la oferta creada de vivienda barata para las clases medias bajas la que guió principalmente la difusión urbana por todo el territorio. Este hecho generó una segmentación social entre el norte y el sur de la región urbana.

En 1983, las competencias estatales en materia de urbanismo y ordenación territorial son transferidas a la Comunidad de Madrid. Posteriormente, como se ha visto, se aprueban las Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico para la Revisión del Plan General del Área Metropolitana en 1985. Se revisaron un gran número de Planes Generales de los municipios integrados en el ámbito metropolitano. El caso es que dichos planes generales contaron con un excesivo margen para fijar unos altos techos residenciales y demográficos y estuvieron muy influidos por un proceso general de nivel estatal y regional de especulación inmobiliaria, coincidiendo con la recuperación económica. En muchos casos el proceso recalificador no tuvo otra lógica que la de incrementar las arcas municipales. A finales de los ochenta, la Comunidad de Madrid sustituye las anteriores Directrices<sup>67</sup> y asume otras acciones de tipo sectorial con el objetivo de acometer su reestructuración territorial.

Las acciones de tipo más estratégico coinciden con el desarrollo de la Estrategia Territorial para la Zona Sur Metropolitana (1989), que se concretó en descentralizar y equilibrar el territorio de esa pieza metropolitana con la mejora de los servicios y equipamientos a los entonces municipios dormitorio, y el fomento de suelo para la localización de nuevas actividades tecnológicas. Los objetivos de esta estrategia eran frenar la destrucción de empleo, convertir estos espacios en un área de oportunidad para inversiones de capital exterior, crear servicios y poner en funcionamiento equipamientos acordes a las nuevas aglomeraciones (Zárate, 2003). En la actualidad, muchos de estos objetivos se han cumplido, comprobándose como la zona ha experimentado una importante expansión residencial e industrial, y “la creación de un tejido urbano cada vez más denso entre las localidades y la capital” (Zárate, 2003:293).

A pesar de la necesidad de contar con una figura de planificación territorial para toda la Comunidad, ésta nunca llegó a aprobarse; como señala Manuel Valenzuela (2011:214), a lo máximo que se llegó fue a la aprobación en 1996 de las Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET), renunciándose desde ese momento a sacar adelante una figura de planeamiento territorial para toda la Comunidad. Tal carencia produjo dinámicas territoriales fuertemente expansivas, que en parte fueron resultantes de la nueva coyuntura económica posterior a la crisis del periodo 1973-1985, y como resultado de las políticas desconcentradoras impulsadas por la propia administración autonómica (Valenzuela, 2010:96), que generó un periodo expansivo, caracterizado por un crecimiento intensivo y desestructurado de las aglomeraciones periféricas de Madrid. Todo ello, “dentro de un débil marco de planificación territorial amparado por las generosas clasificaciones de suelo establecidas en las revisiones de un buen número de planes generales de la primera, segunda y tercera coronas metropolitanas” (López de Lucio, 2003: 124).

---

<sup>67</sup> El PRET se establece en la ley 9/95 de Medidas de Política Territorial, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid, en la que se recupera las competencias sectoriales para la administración regional y las futuras acciones estratégicas que se puedan planificar.

Este contexto fue el caldo de cultivo para la implementación de las ciudades-dormitorio de Madrid con conflictivas dinámicas territoriales, al dispararse desde mediados de los sesenta y hasta los años ochenta la demanda de viviendas a menor coste fuera de la capital, proceso que a su vez desembocó en un intenso proceso de especulación inmobiliaria, responsable de los nuevos paisajes rururbanos. “Los compartimentos rururbanos, la nostalgia de la vuelta al campo y el deseo de no perder las raíces favorecen la expansión del fenómeno de segunda residencia, y con él, la modificación de un paisaje rural madrileño que deviene urbano” (Zárate, 2003:296). Es un periodo de desarrollismo desbocado, producto de la relajación sobre el control de los sucesivos planes locales de los núcleos satélite de la capital. Es una situación que generó nuevos paisajes banales, carentes de identidad, en los cuales conviven paisajes agrarios y forestales con densas manchas urbanas, atravesados por el paso de grandes infraestructuras viarias. Las políticas de redistribución demográfica provocaron además un cambio en la densidad de los nuevos desarrollos urbanos, lo que creó un paisaje urbano discontinuo, en el que se privatizaron extensas áreas de gran valor paisajístico y productivo.

El mercado de la vivienda y las diferencias en los precios tuvieron un papel determinante en las pautas de distribución de la población (Nel.Lo, 2007) y, a la vez, “el aumento de la población urbana va acompañado por una inevitable dispersión de la ciudad y la aparición del hábitat de baja densidad” (Henry, 2007:205). Estos factores condicionaron a su vez el aumento de suelo artificial en detrimento del suelo agrario y forestal, asociado a un modelo de crecimiento económico basado en sectores de alto consumo del suelo, como la construcción y las infraestructuras viarias (OSE 2006; Naredo, 2010; Segura, 2013). Se trata de una tendencia de crecimiento del modelo de conurbación difusa que se descontrola, desacoplándose incluso de la evolución del número de habitantes, respondiendo sólo a la coyuntura económica de claro signo especulativo, en el que la vivienda adquiere cada vez mayor protagonismo como valor de cambio, financiero, que como valor de uso, y destruyendo en su expansión los sistemas agrarios y los asentamientos urbanos preexistentes (Naredo, 2010:4).

**Tabla 14.** Evolución del crecimiento de la población de los municipios integrantes de la RUFM.

	<b>1900-1950</b>		<b>1950-1981</b>		<b>1981-2011</b>	
	Variación Nº de Habitantes	Variación (%)	Variación Nº de Habitantes	Variación (%)	Variación Nº de Habitantes	Variación (%)
<b>Comunidad de Madrid</b>	1.050.399	100	2.863.485	100,00	1.802.785	100
<b>RUFM (total)</b>	999.078	95,11	2.594.624	90,61	1.049.535	58,22
<b>Madrid (municipio)</b>	977.663	93,08	1.605.480	56,07	106.220	5,89
<b>Alcobendas</b>	630	0,06	61.788	2,16	45.974	2,55
<b>Alcorcón</b>	138	0,01	140.198	4,90	27.566	1,53
<b>Boadilla del Monte</b>	466	0,04	5.043	0,18	40.067	2,22
<b>Brunete</b>	-605	-0,06	213	0,01	8.847	0,49
<b>Colmenar Viejo</b>	2.883	0,27	11.598	0,41	25.629	1,42
<b>Coslada</b>	637	0,06	52.833	1,85	38.131	2,12
<b>Getafe</b>	6.333	0,60	115.888	4,05	43.557	2,42
<b>Rozas de Madrid (Las)</b>	580	0,06	11.774	0,41	75.746	4,20
<b>Leganés</b>	564	0,05	159.197	5,56	22.642	1,26
<b>Majadahonda</b>	330	0,03	21.700	0,76	47.224	2,62
<b>Mejorada del Campo</b>	957	0,09	7.714	0,27	13.063	0,72
<b>Paracuellos de Jarama</b>	774	0,07	1.363	0,05	15.662	0,87
<b>Pinto</b>	834	0,08	15.248	0,53	26.882	1,49
<b>Pozuelo de Alarcón</b>	2.459	0,23	25.502	0,89	53.160	2,95
<b>Rivas-Vaciamadrid</b>	601	0,06	-278	-0,01	72.243	4,01
<b>San Fernando de Henares</b>	590	0,06	18.198	0,64	21.783	1,21
<b>San Sebastián de los Reyes</b>	693	0,07	38.077	1,33	39.875	2,21
<b>Torrejón de Ardoz</b>	1.989	0,19	71.698	2,50	46.990	2,61
<b>Velilla de San Antonio</b>	241	0,02	740	0,03	10.247	0,57
<b>Villanueva de la Cañada</b>	-128	-0,01	1.339	0,05	16.001	0,89
<b>Villanueva del Pardillo</b>	-28	0,00	503	0,02	15.118	0,84

<b>Villaviciosa de Odón</b>	105	0,01	4.379	0,15	20.623	1,14
<b>Tres Cantos</b>	0	0,00	0	0,00	41.065	2,28
<b>Fuenlabrada</b>	-105	-0,01	75.989	2,65	120.464	6,68
<b>Móstoles</b>	447	0,05	148.440	5,18	54.756	3,04

Fuente: elaboración propia a partir de los censos y padrones oficiales del INE.

Los cuatro mapas siguientes representan la participación del crecimiento de la población de la RUFM y el de sus municipios en relación con el conjunto de la Comunidad de Madrid desde 1900 hasta el 2011. Los mapas muestran cómo la distribución de la población ha sido irregular espacial y temporalmente, produciéndose un fenómeno de periurbanización y dispersión de la población, así como de concentración de la población en las ciudades de mayor tamaño y más cercanas a la capital. También muestran cómo la totalidad de los municipios de la RUFM han experimentado variaciones positivas en número de habitantes, siendo la capital la que en términos absolutos ha ganado más población desde mediados del siglo XX.

Durante el periodo comprendido entre 1900-1950 (Figura 53), el crecimiento de la población se concentró en la capital, gracias en parte a un proceso promovido por la Administración central de fortalecer la capitalidad. La población de Madrid creció un 93,08% en relación con la Comunidad de Madrid. A partir de 1950 (Figura 54) se observa un fuerte crecimiento, descrito por López Lucio (1998) como expansión dispersa del paisaje. Entre 1950 y 1981, Alcorcón, Getafe, Leganés y Móstoles, municipios de la región metropolitana sur de Madrid, fueron los que mayor aumento de habitantes registraron después de la capital, aunque en general, el resto de municipios del sur tuvieron procesos de expansión demográfica y urbanística similares.

Una vez aprobado el Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana en el año 1963, que regulaba a Madrid ciudad y su área de influencia, según Ruiz (2000:129) “de manera no homogénea en tiempo y espacio, entre 1967 y 1974 se redactaron todos los Planes con una característica muy significativa: todos, sin excepción, clasifican suelo por encima de las previsiones del documento supramunicipal”. La primera corona metropolitana empezó a tener un crecimiento demográfico similar a Madrid municipio.

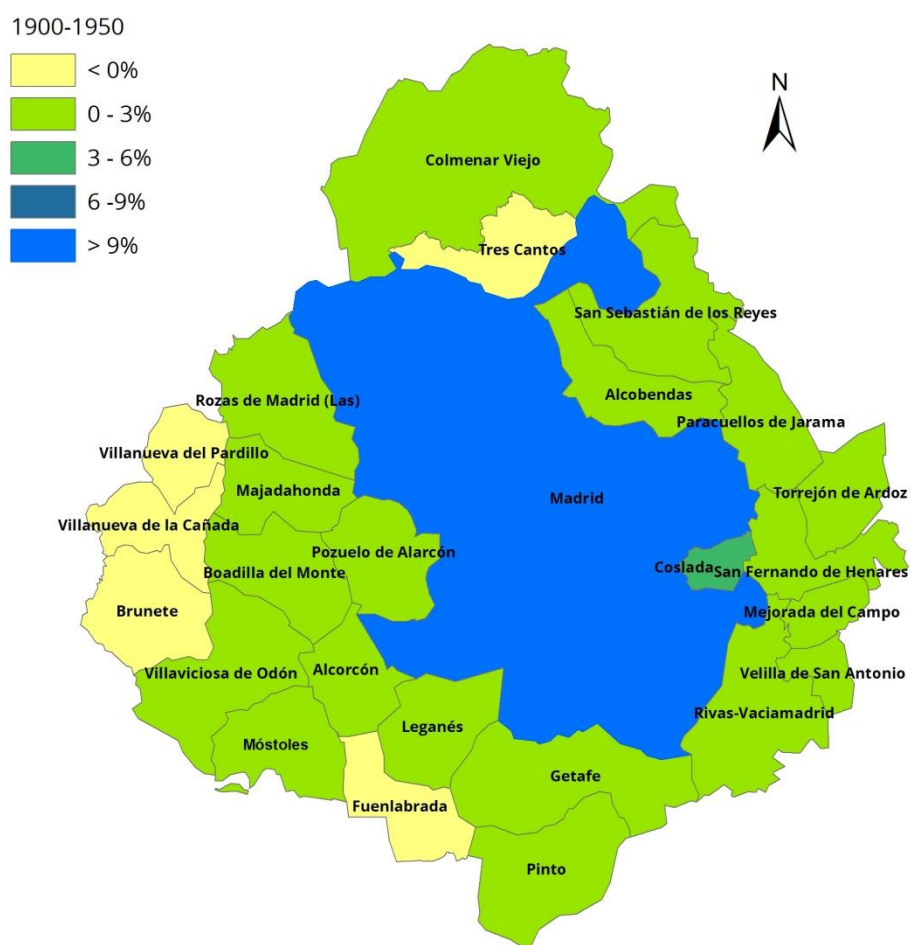
A partir de los años ochenta (Figura 55), en la primera etapa, el crecimiento de población se empieza a extender con más fuerza hacia el sur de la RUFM, hecho que coincide con la revisión de muchos Planes Generales. En 1981, los municipios de Alcorcón (140.957 hab.), Getafe (126.558 hab.), Leganés (163.910 hab.) y Móstoles (150.259) superaban los 100.000 habitantes, conformando una importante corona demográfica como nuevos núcleos satélite a Madrid. Fuenlabrada (78.096 hab.), Torrejón de Ardoz (75.599 hab.) y Alcobendas (63.731), durante este periodo, ya superaban los 50.000 habitantes. Esta etapa, significa según Ruiz (2000) una vuelta al Plan municipal y al poder de decisión al interior del término municipal, lo que desembocó en altos techos residenciales de antiguos núcleos rurales.

Durante el último periodo, entre 1981 y 2011, destaca el crecimiento de Fuenlabrada con un aumento de 120.464 habitantes. Rivas-Vaciamadrid cambia su tendencia negativa y

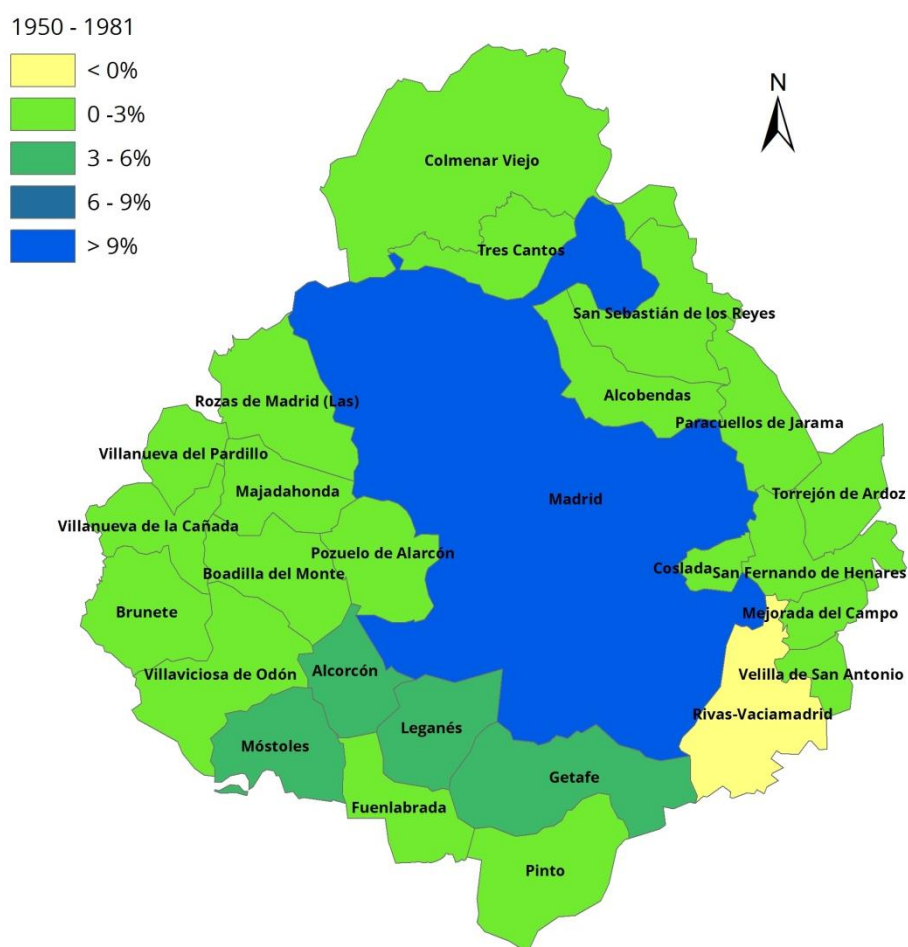


experimenta también un aumento considerable de población en 72.242 habitantes. También es importante el crecimiento registrado en los municipios de Las Rozas Madrid y Pozuelo de Alarcón, que durante periodos anteriores tuvieron un menor desarrollo. En esta etapa, los municipios con mayores tasas de crecimiento se sitúan al sur y sureste metropolitano, frente a un menor peso poblacional de la zona oeste y norte, generando un crecimiento demográfico desequilibrado. “La promoción inmobiliaria e industrial eligieron estas zonas (sur y sureste) para descentralizar actividades y edificar masivamente vivienda para las clases trabajadoras, la mayor parte procedente de la inmigración rural” (García, 2007: 202), con una oferta de suelo más económica. Mientras, en el eje de la Autopista A-6 (La Coruña), se proyectó el desarrollo urbano para la clase media y alta de Madrid (Boadilla del Monte, Pozuelo de Alarcón, Las Rozas y Majadahona).

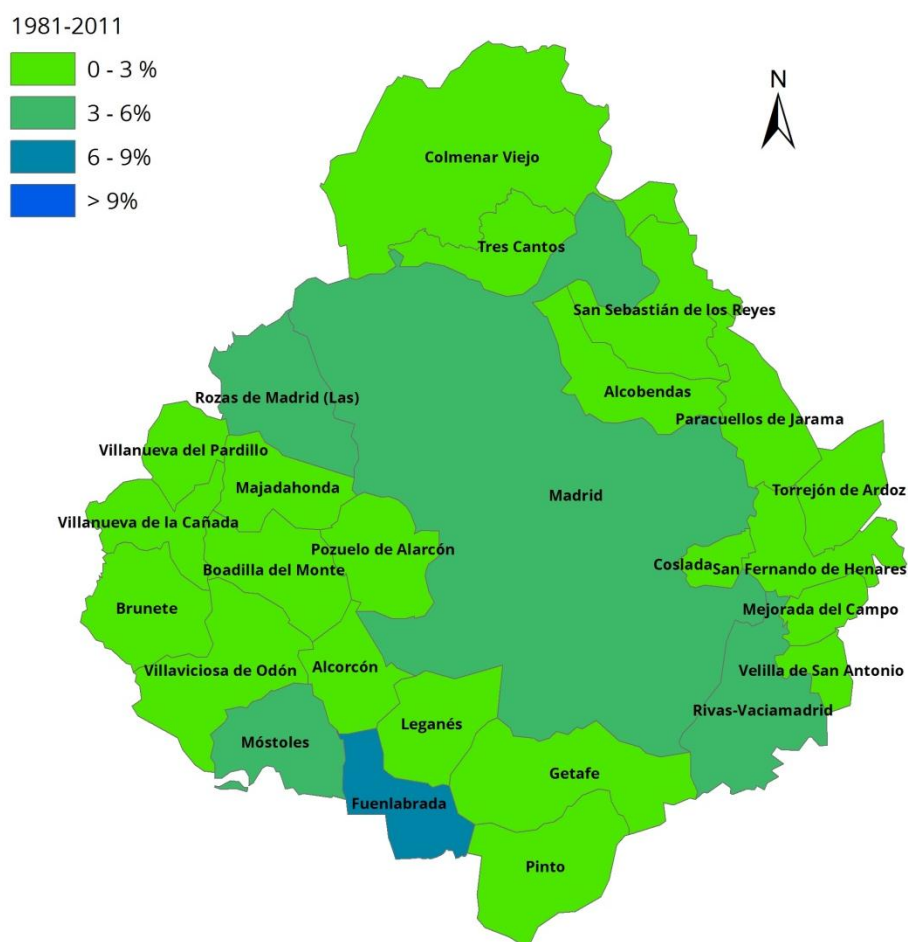
Los municipios del corredor del sur presentan carencias territoriales graves de naturaleza supramunicipal al no haber sido suficientemente atendidos por el gobierno regional, sobre todo en los casos de falta de coincidencia política (Mata et al., 2010:127). La falta de visión integral a escala regional en materia residencial, de movilidad, equipamientos, infraestructuras y ambiental, ha facilitado el ejercicio de un poder municipal exacerbado, en el que el proyecto de ciudad se ha basado en grandes proyectos especulativos generando nuevos paisajes industriales de alta densidad y paisajes agrícolas en abandono por la presión colonizadora de la expansión urbana.



**Figura 53. Variación de población municipal en la RUFM entre el periodo 1900 y 1950. Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población.**



**Figura 54. Variación de población municipal en la RUFM entre el periodo 1950 y 1981. Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población.**



**Figura 55. Variación de población municipal en la RUFM entre el periodo 1981 y 2011. Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población.**

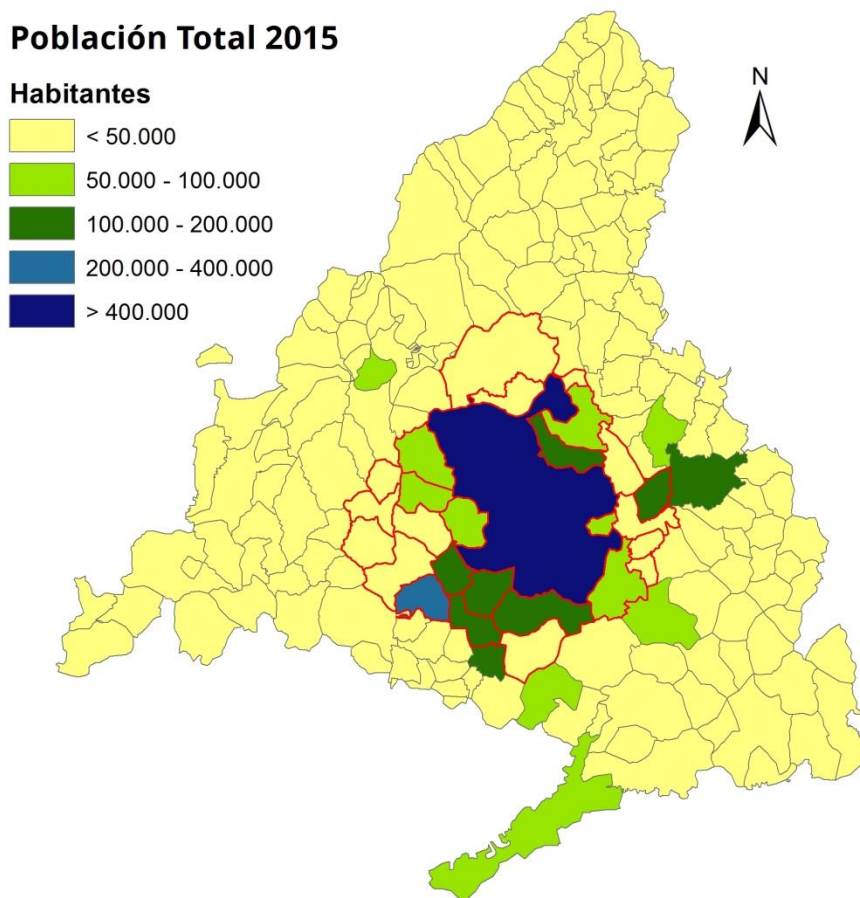
Se puede concluir según lo expuesto, que el crecimiento más importante de la RUFM tuvo lugar desde la década de los cincuenta hasta los ochenta; su población total crece más del doble y lo mismo ocurre en la ciudad de Madrid, un proceso que posteriormente comienza a estabilizarse durante el periodo comprendido entre 1981-2011, tanto en la RUFM (58,22%), como en el municipio de Madrid (5,89%). El cambio más importante, desde los años ochenta, es la disminución del peso demográfico relativo de la ciudad de Madrid, gracias a la dispersión de población en sus municipios colindantes. La RUFM en el año 2015, reunía el 80,38% del total de la población de la Comunidad, lo que da una indicación del importante peso que tiene en relación a otras áreas de la Comunidad. Paralelamente, se aprecia cómo “los antiguos pueblos-dormitorio han dado paso a centralidades secundarias bien dotadas de equipamientos y al asiento de una oferta laboral creciente en los sectores industrial y de servicios” (Valenzuela, 2011: 211) con precios más asequibles para las clases medias y bajas.

**Tabla 15.** Población Total, 1900-2011. Años 1990, 1950, 1981, 2011.

	<b>1900</b>	<b>% del total</b>	<b>1950</b>	<b>% del total</b>	<b>1981</b>	<b>% del total</b>	<b>2011</b>	<b>% del total</b>
<b>Comunidad de Madrid</b>	773.011	100	1.823.410	100	4.686.895	100	6.489.680	100
<b>RUFM</b>	612.813	79,3	1.611.891	88,4	4.206.515	89,8	5.256.050	81
<b>Madrid (municipio)</b>	575.675	74,5	1.553.338	85,2	3.158.818	67,4	3.265.038	50

Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. Elaboración propia

A principios del siglo XXI, se observa, como señala Oriol Nel.Lo, que comienza una tercera fase de metropolización en Madrid, a la par que en otras regiones en España, caracterizada por la convivencia de fenómenos que se creían incompatibles: el crecimiento notable de la ciudad central y el mantenimiento de la dispersión urbana sobre el territorio metropolitano (Nel.Lo, 2007: 30). Madrid supone, en este sentido, un ejemplo representativo.



**Figura 56. Mapa de población municipal de la RUFM del año 2015. Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población.**

Sobre este fenómeno, la publicación sobre *La ciudad de baja densidad* (Indovina, coord., 2007) contiene diversos artículos sobre los costes ambientales, económicos y sociales de las áreas metropolitanas o ciudades de baja densidad (Henry, 2007; Magrinya y Herce, 2007; Muñis et al., 2007; Gibelli, 2007). Se confirman los costes directos e indirectos asociados al crecimiento del hábitat de baja densidad, entre los que destaca el precio de la vivienda y el más importante de los costes: el consumo del suelo. Se destaca cómo el desarrollo urbano baja densidad se sustenta un alto grado de consumo de suelo rústico, mediante su transformación en urbano, con graves problemas ambientales asociados a la artificialización del suelo por la pérdida de sus funciones de producción de biomasa, filtración, hábitat y reserva genética, entorno físico y cultural, fuente de materias primas, etc. (Henry, 2007:213).

Como puede apreciarse en la figura 56, la estructura territorial actual de la región urbana continúa caracterizándose por una distribución de la población irregular, según la cual la gran mayoría de los municipios con un tamaño demográfico superior a los 100.000 habitantes se ubican principalmente en la zona sur y suroeste (Alcobendas, Alcorcón, Getafe, Leganés,

Torrejón de Ardoz y Fuenlabrada, Móstoles), con casi cinco millones de habitantes (4.967.968), generando una importante polarización social con respecto a la zona norte, y donde Madrid capital sigue concentrando la mayor población.

Dos de las conclusiones que se deducen de este modelo territorial relativamente difuso son, en primer lugar, que el proceso de dispersión de la población expulsó a los colectivos de baja renta a los municipios dormitorio, generándose una segregación social propia de los procesos de metropolización; y en segundo, que el gigantismo del nuevo modelo de asentamientos, según José Manuel Naredo (2010), va asociado de la mano de una creciente ineficiencia en el uso de los recursos naturales, al demandar para su funcionamiento cada vez mayores cantidades per cápita de energía, materiales y territorio.

#### **5.3.1.4 Evolución y conflictividad en el modelo de ocupación del suelo**

Si se analiza la ocupación del suelo para usos urbanos y la evolución de la población total en la Comunidad de Madrid durante el periodo de 1956 a 2005,<sup>68</sup> se observa un importante desequilibrio territorial, como ya se ha comentado, a consecuencia del aumento del suelo urbano desvinculado de los crecimientos de población. La población aumentó durante este periodo un 227,20%, mientras que el suelo urbano se incrementó en un 609,06%. El incremento porcentual de la ocupación del suelo triplica el de la población.

Ya en los años ochenta, se ponía de manifiesto que el área metropolitana mostraba grandes desigualdades del precio del suelo rústico en relación a otras comarcas más lejanas de la capital. Tampoco había correspondencia entre el precio de la tierra y la rentabilidad obtenida de la actividad agraria, lo que, para Baigorri y Gaviria, implica que el fenómeno de la agricultura periurbana madrileña no puede estudiarse sólo en términos económicos, sino sobre todo en términos sociales, ecológicos y territoriales (Baigorri y Gaviria, 1985:26). La explicación de este fenómeno radica en el modelo de crecimiento basado en un peso desmesurado del entramado financiero-inmobiliario-constructor en el conjunto de la economía española, que ha favorecido la compra de vivienda como inversión en lugar de valor de uso, desviando recursos que deberían dirigirse hacia otras líneas productivas (OSE, 2006). Es el caso de muchos de los grandes propietarios del área metropolitana, que en los años ochenta compraron importantes extensiones de suelo rústico, bajo la figura de sociedad anónima, a la espera de obtener autorización para el desarrollo urbanístico. Este grupo de grandes fincas solían ser elementos de gran presión ante la revisión de los Planes Generales de Ordenación Urbana, a la hora de obtener la clasificación de suelo urbanizable (Baigorri y Gaviria, 1985:39). De aquí las constantes pérdidas de suelo agrícola, incluso del de gran calidad agronómica, lo que no es sino consecuencia lógica de la pérdida de su condición de «productor de rentas» para convertirse en «fondo de valor» (Valenzuela, 1986:95).

Según un estudio coordinado por Juan Manuel Naredo y Ricardo García, en el periodo comprendido entre 1956 hasta el 2005, el proceso urbanizador en la Comunidad de Madrid no solo no ha respetado las vocaciones naturales del territorio, sino que ha demostrado especial

---

<sup>68</sup> Se han escogido los años 1950 y el 2005 para analizar la evolución, al no disponer de otros datos estadísticos.

querencia por ocupar los suelos y usos agrarios de mejor calidad y productividad (Naredo y García, 2008). Esta pérdida de suelos sobre los que se apoyaba el sector primario contribuye en último término a un aumento de la dependencia de otras regiones en el suministro de alimentos, sumada a la provocada por el espectacular aumento de la población, y en una pérdida irreversible de un bien público como son los suelos agrarios. El proceso, además de ser irreversible, conlleva la pérdida de suelo libre (Henry, 2007: 2014), tan necesario para evitar la fragmentación y saturación territorial del sistema de espacios abiertos.

**Tabla 16.** Distribución y evolución del suelo urbano y de la población en la CAM.1956-2005.

Descripción	1956	2005	Crecimiento Absoluto	Crecimiento Relativo (%)
Usos urbanos (ha.)	11.847,87	84.008,34	72.160,470	609,06
Población total empadronada	1.823.410	5.964.143	4.140.733	227,09

Fuente: Elaborado a partir del estudio de la evolución de la ocupación del suelo en la Comunidad de Madrid ([www.madrid.org](http://www.madrid.org)).

Estamos, por lo tanto, ante un desarrollo urbano-territorial que no ha tomado en consideración el metabolismo equilibrado de sus municipios, y que para responder a la satisfacción las necesidades sociales de residencia y equipamientos, ha respondido a intereses y fórmulas mayoritariamente especulativas. Se trata de un crecimiento que rompió a golpe de recalificaciones lo previsto en el planeamiento urbano, para desplegarse en forma de mancha de aceite guiado por los principales ejes de transporte, muy exigente en territorio y recursos naturales (Naredo y Frías, 2003:80).

**Tabla 17.** Superficie en hectáreas de suelo ocupado entre 1956-2005. Comunidad de Madrid.

	1956	2005	Crecimiento Absoluto (ha.)
Urbano denso	8588,940	35.242,120	26.653,180
Extensión casco urbano	192,400	3.277,880	3.085,480
Rural	440,630	1.679,380	1.238,750
Residencial	713,350	16.919,740	16.206,390
Industrial, servicios	511,720	12.532,170	12.020,450
Parques	507,890	1.450,200	942,310
Canteras y vertederos	8,740	3.163,400	3.154,660
Edificios en construcción	31,080	6.031,380	6.000,300
Aeropuerto	756,850	2.560,670	1.803,820
Golf	96,270	1.151,400	1.055,130
TOTAL	11847,870	84.008,340	72.160,470

Fuente: elaborado a partir del estudio de la evolución de la ocupación del suelo en la Comunidad de Madrid.



El primer dato destacable de la información cartográfica analizada durante el periodo 1987-2006 (Figura 57a y 57b) es el cambio en la matriz territorial<sup>69</sup>, fundamentalmente por el aumento de los usos artificiales correspondientes a los usos industriales, los comerciales y la extensión de las redes de transporte. Según el último informe de Cambios de Ocupación del Suelo en España, la evolución de la ocupación del suelo urbano en la Comunidad de Madrid parte en el año 1956 de un total de suelo industrial y de servicios de 511 ha., que se incrementó hasta 12.532,170 ha en el año 2005 (23,49%). Se observa cómo el incremento de la extensión de las redes de transporte durante el periodo 1987-2006 favorece el crecimiento de la expansión difusa asociada a la construcción de polígonos industriales, logísticos y comerciales en los bordes de las principales infraestructuras viarias. El mayor problema del modelo de urbanización discontinua es que va ocupando fragmentariamente espacios cada vez más alejados, aumentando la superficie realmente afectada, incrementando los viajes y los consumos de energía, lo que implica nuevas aportaciones de recursos naturales (agua, suelo, energía) (OSE, 2006).

Sobre la RUFM, se observa un importante retroceso de las zonas agrícolas, mientras que la superficie artificial aumenta significativamente en forma de mancha de aceite. Entre 1987 y 2000, las tierras de labor han sido el tipo de uso del suelo que más ha perdido, con un total de 29.870 ha, de las que un 76% corresponden a tierras de labor de secano (CAM, 2010). En los siguientes mapas se observa como la mayor parte de la superficie agraria se ha transformado en superficie artificial precisamente en la zona sur. La superficie forestal sin embargo se mantiene relativamente estable en la Comunidad durante este mismo periodo, debido fundamentalmente a las figuras de protección como los Parques Regionales y la Red Natura 2000. El aumento de las superficies artificiales supone un importante impacto territorial, con una carga ambiental muy importante en relación con el consumo de recursos y generación de emisiones y residuos (OSE, 2006: 165). Sin embargo, como se observa en las siguientes figuras, estos cambios de uso del suelo no siguen las mismas pautas en la región metropolitana. Se observa que la expansión de usos artificiales es mayor hacia el sur y este de la capital, y que se concentra prácticamente en torno a la RUFM.

---

<sup>69</sup> Se define matriz territorial como la base espaciotemporal resultante del medio físico, el componente biológico, sus relaciones funcionales y las transformaciones que la actividad humana imprime en el sistema, expresada en formas concretas del paisaje (Marul et al., 2008).

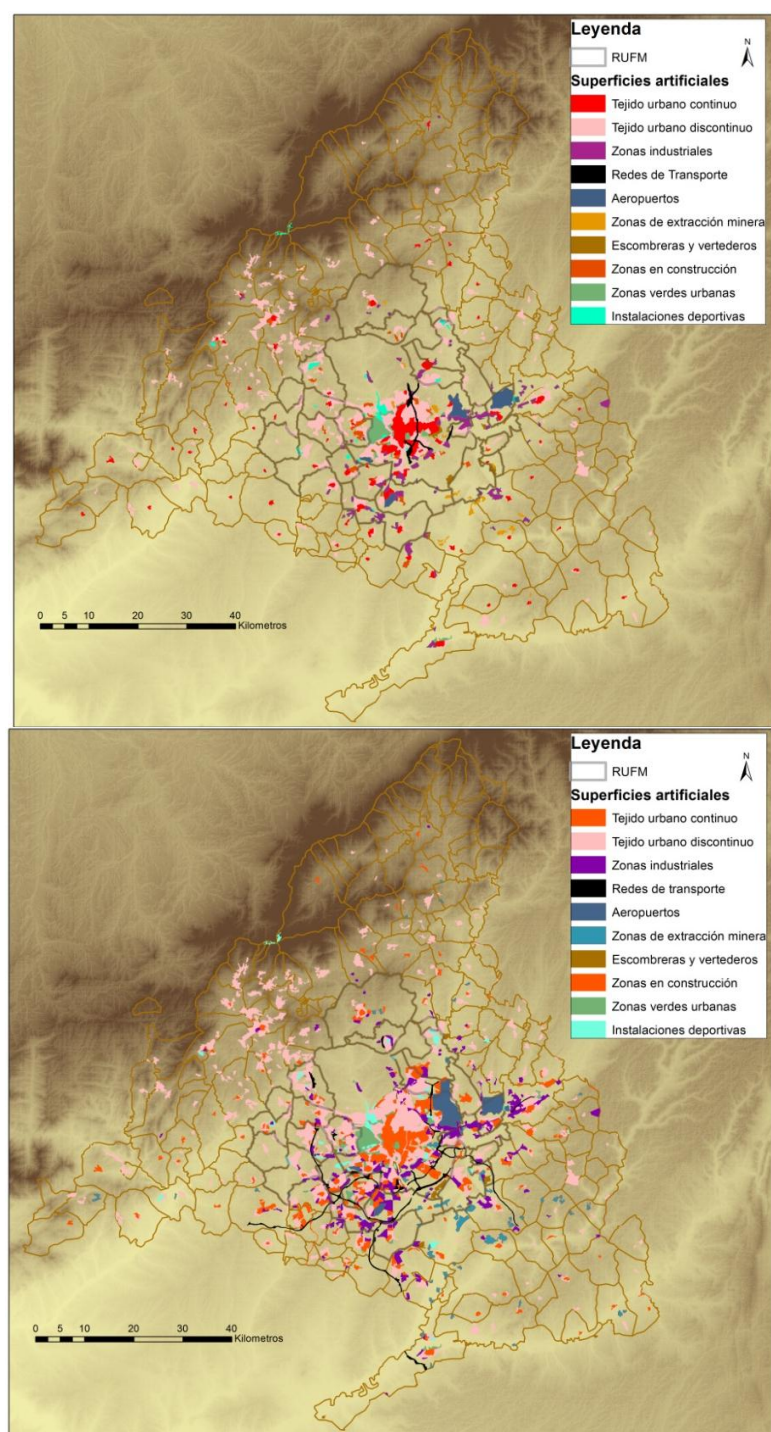
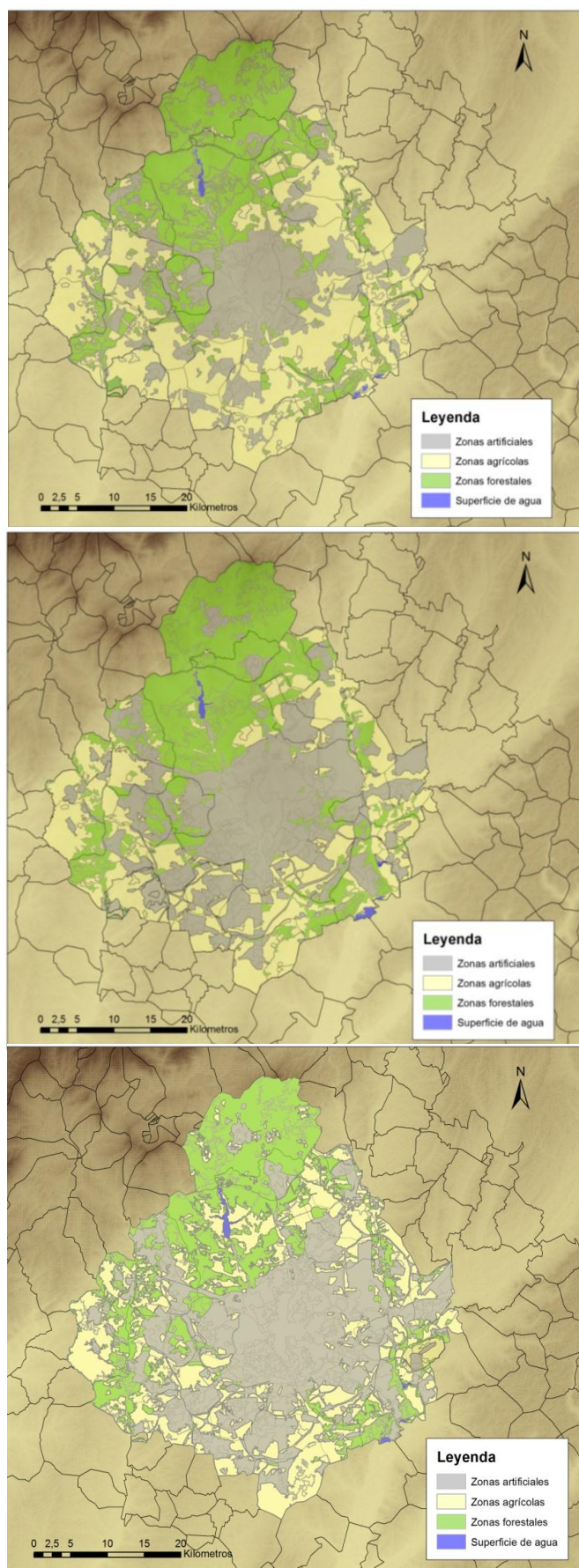


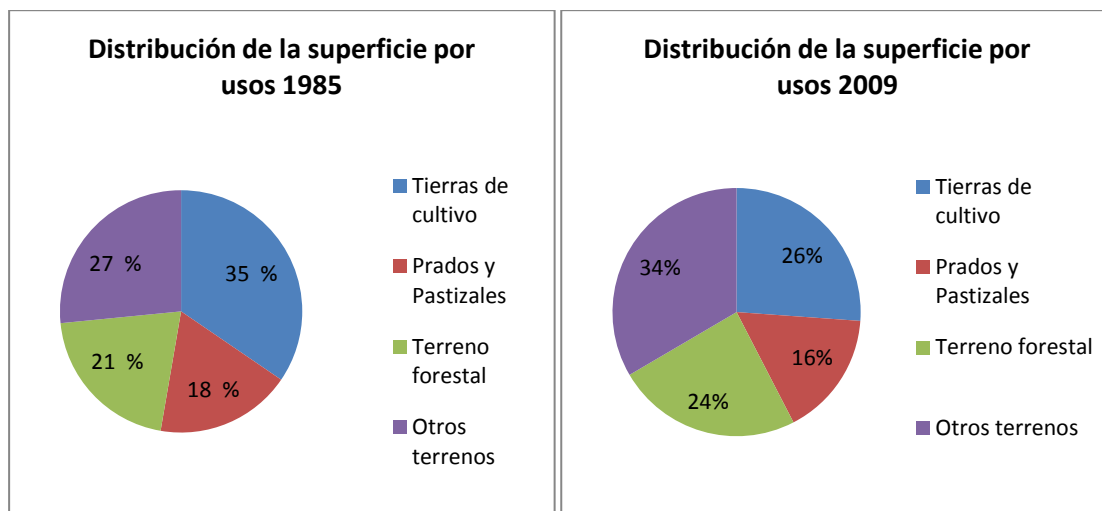
Figura 57a y b. Cambios en la matriz territorial de la Comunidad de Madrid. Se representan en los mapas los usos artificiales durante el periodo 1987 (arriba.) y 2006 (abajo.). Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CORINE Land Cover para España (Ministerio de Fomento, Instituto Geográfico Nacional).



**Figura 58a y b. Mapa de usos agrícolas y forestales en la RUFM. Años 1987, 2006 y 2012.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CORINE Land Cover para España (Ministerio de Fomento, Instituto Geográfico Nacional).

Los datos ofrecidos por el Anuario de Estadística del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, muestran que la extensión de tierras cultivo en la región alcanzaba en el año 1985 276.100 ha., cifra que representaba una tercera parte de la superficie de la Comunidad (34%), constituyendo el principal uso del suelo no urbanizable. En el año 2009,<sup>70</sup> se había reducido a las 209.785 ha., lo que representaba el 26% del total, pasando al segundo lugar, después de otros terrenos.<sup>71</sup>



**Figura 59 a y b. Distribución general de usos del suelo Comunidad de Madrid. Fuente: Anuario de Estadística. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Elaboración propia.**

Sobre los diferentes procesos territoriales asociados a la evolución de los usos del suelo, el informe sobre “La evaluación de los principales efectos sobre los paisajes de la Comunidad de Madrid” (Mata coord., 2009) realiza una síntesis bastante completa de la incidencia de los mismos sobre las diferentes tipos de paisaje en la región. La siguiente tabla resulta de interés por su capacidad sintética y porque puede servir para orientar iniciativas de protección, gestión y ordenación paisajística y del sistema de espacios abiertos.

<sup>70</sup> Fecha de los últimos datos disponibles en el Instituto Estadístico de Madrid, consultado en 26/07/2016.

<sup>71</sup> Dentro de la categoría «otros terrenos» se encuentran los terrenos improductivos, erial o pastos, espartizal, superficie no agrícola, ríos y lagos.



**Tabla 18.** Procesos territoriales y efectos sobre el paisaje en la Comunidad de Madrid.

PROCESOS GENERALES	EFFECTOS TERRITORIALES	EFFECTOS SOBRE EL PAISAJE
Crecimiento demográfico, desconcentración y dispersión de la población sobre el territorio	Incremento de la ocupación del suelo, en términos absolutos y relativos	Mayor presencia del paisaje urbano residencial en el territorio. Mayor densidad de infraestructuras de transporte (y de mayor envergadura)
	Dispersión de la urbanización en el territorio	Fragmentación, pérdida del carácter identitario
	Incremento de la movilidad obligada, en términos absolutos y relativos	Mayor presencia de elementos de ocio/servicio en posiciones de alta visibilidad y cada vez más alejadas del ámbito urbano
	Modificación de las características del parque inmobiliario: adopción de tipologías unifamiliares	Ensanche de los núcleos con uso de tipologías repetidas (adosados). Pérdida del perfil tradicional de los núcleos Rurales
Crecimiento de la superficie dedicada a zonas de actividad económica y modificación de sus pautas de localización	Modificación de pautas de localización de los centros de empleo, con tendencia a la polarización en relación a las grandes infraestructuras. Modificación de pautas de localización de la oferta de ocio/servicios	Crecimiento de las zonas de actividad en posición periférica: aparición de bandas de actividad a lo largo de las carreteras principales y/o secundarias. Multiplicación de hitos visuales sobre centros de alta accesibilidad en automóvil
Mantenimiento de la actividad agropecuaria y forestal sobre amplias áreas del territorio	Permanencia y estabilidad de estructuras y elementos asociados al espacio rural	Mantenimiento del carácter del paisaje, de su calidad e integridad
Pérdida/transformación de la funcionalidad agraria del espacio rural	Abandono de cultivos	Modificaciones de la cubierta vegetal sobre el espacio cultivado; homogeneización
	Retroceso de usos tradicionales en los montes	Densificación de las masas forestales
	Pérdida de carga ganadera sobre el territorio (por disminución de la cabaña y/o avance de ganadería industrial)	Abandono de pastizales y avance de la vegetación leñosa. Aparición/multiplicación de naves ganaderas

	Abandono/transformación del hábitat disperso y de otros elementos contruidos	Deterioro de elementos constitutivos del paisaje agrario
	Aparición de demandas de actividad no agrarias (industrias aisladas, actividades de ocio, antenas, etc.)	Introducción de nuevos elementos en el paisaje (construcciones, caminos, antenas)
Creciente intervención de las políticas públicas en la gestión del espacio no urbanizado	Transformación de sotos y riberas	Modificaciones de cauces (regularización),reforestación de riberas
	Incremento de la superficie forestal	Multiplicación de iniciativas individuales de introducción de especies arbóreas (modificación de matorrales naturales y/o pastizales, sustitución de cultivos)
	Transformación de la superficie forestal	Transformación de las masas forestales (reconversión de talaes; favorecimiento de masas mixtas con frondosas, etc.)

Fuente: *Evaluación del Paisaje en la Comunidad de Madrid* (Mata, coord., 2009:46).

### 5.3.1.5 Conflictividad asociada al tratamiento del sistema de espacios abiertos

La puerta a la reclasificación de suelos se vio aún más abierta con la aprobación de Ley 9/2001 del suelo de la Comunidad de Madrid,<sup>72</sup> que viene a dar continuidad a la llamada ley del todo urbanizable<sup>73</sup> de ámbito estatal, que permitió a los ayuntamientos, según Manuel Valenzuela (2011:214), tener las manos libres para edificar terrenos que no estuvieran expresamente protegidos, transformando en urbanizables grandes extensiones de suelo municipal. Esta paradójica ley ha permitido que se hipotequen grandes zonas con vocación agraria, mermando mucho la capacidad productiva del sector primario periurbano a falta de una matriz agraria continua.

En la siguiente tabla se observa cómo desde la entrada en vigor de la ley del suelo del 2001, el precio del suelo rústico ha ido en aumento. El valor catastral del suelo rústico en la Comunidad de Madrid ha tenido un incremento porcentual espectacular de más del 700% en el periodo 2001-2013, mientras que durante el periodo entre 1989 y 2001 subió un 83%, lo que ha condicionado de manera considerable la entrada de jóvenes en el sector agrario y la constitución de nuevas explotaciones.

**Tabla 19.** Evolución del valor del suelo rústico en la CAM.

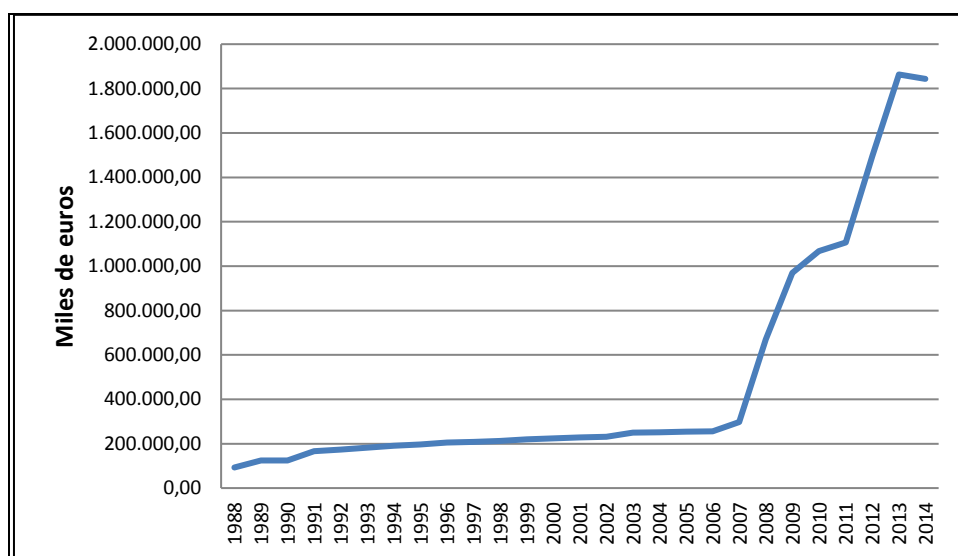
	<b>1989 miles de €</b>	<b>2001 miles de €</b>	<b>2013 miles de €</b>	<b>% Variación 1981-2001</b>	<b>% Variación 2001-2013</b>
Comunidad de Madrid	124.846	228.048	1.863.445	83	717
RUFM	28.752	46.173	832.998	61	1704
Madrid (municipio)	8.145	9.703	219.603	19	2164

Fuente: INE. Elaboración propia.

---

<sup>72</sup> La ley 9/2001 declara como suelo urbanizable todo el que sin ser ya urbano no esté sujeto a ningún régimen de protección, lo que permite que los ayuntamientos puedan urbanizar extensas zonas.

<sup>73</sup> Ley 6/1998 del 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.



**Figura 60. Valor catastral rústico de la Comunidad de Madrid. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos la Dirección General del Catastro.**

Sobre la base de los factores antes expuestos se puede observar cómo el valor del suelo condiciona la dinámica económica y social de los espacios agrarios periurbanos. La expansión urbana provoca un abandono generalizado de aprovechamientos agrícolas ante las expectativas generadas por la posibilidad de nuevos desarrollos urbanos (Gómez Mendoza, 1984:157). La competencia por el espacio se agudiza, alterando profundamente el valor real que debe tener el suelo agrario. Sobre todo ello, merece hacer una mención particular al papel que está desempeñando la falta de gestión del suelo agrario en la falta de renovación generacional de la actividad agraria periurbana. Son afirmaciones que aparecen reflejadas en el anterior diagnóstico del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid (2014-2015), cuando enumera entre las principales dificultades detectadas para que se haga efectivo el relevo generacional en el sector, causas como el difícil acceso a la propiedad y tenencia de la tierra, marcado por la escasez de terreno existente y los altos precios, así como por la reticencia de los propietarios a la cesión de tierras.

Así, el modelo urbano territorial emergente de la región madrileña se destaca, como afirma Ruiz (2000:136), por “una difusión de lo rural en lo urbano, hasta la práctica desaparición de aquél. Se han disuelto los límites tradicionales, generándose intensas expectativas urbanísticas sobre el suelo no urbanizable, en una espiral creciente de presión sobre las nuevas revisiones de planeamiento” (Ruiz, 2000:136). No es de extrañar, en ese contexto, la desaparición de prácticas agrarias tradicionales en la RUFM, como consecuencia de las expectativas de reclasificación de suelos no urbanizables.

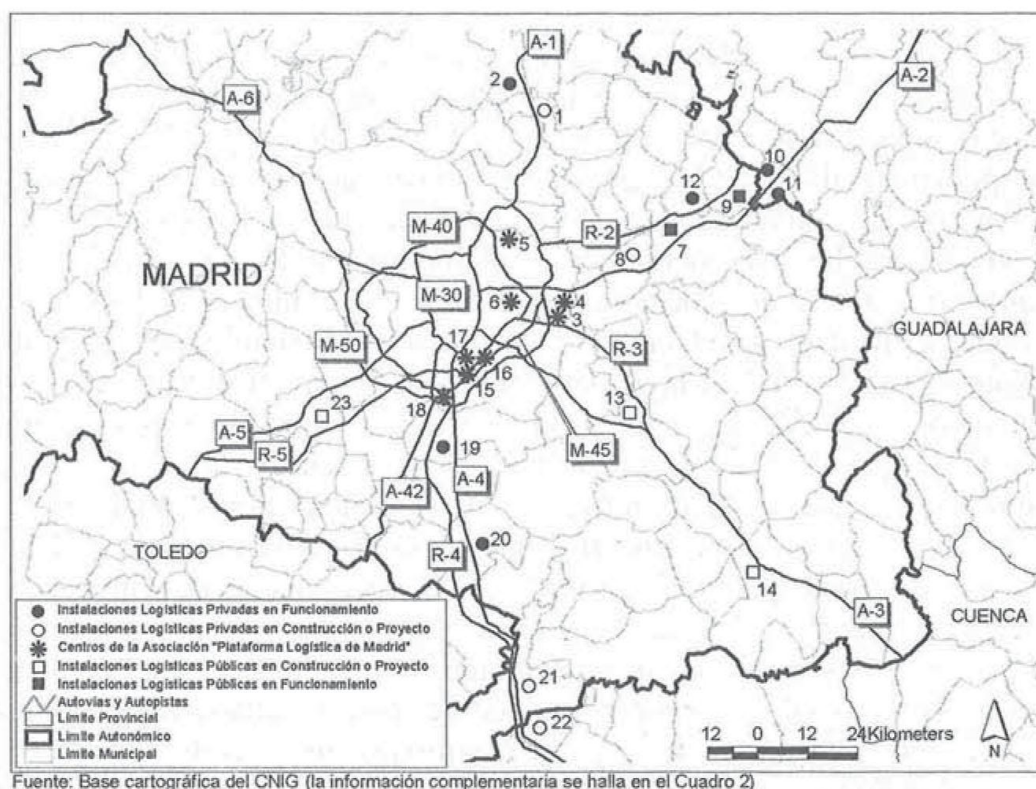
#### **5.3.1.6 Lógicas metropolitanas y deslocalización espacial del empleo**

Madrid tiene un importante potencial logístico que “se fundamenta en su posición privilegiada para articular los flujos de tráfico entre el norte y el sur de Europa y para la canalización de los mismos hacia y desde los mercados iberoamericano y norteafricano” (Valenzuela,



2007:254). De esta condición, Madrid, con características propias de las regiones metropolitanas, ha fomentado una desconcentración de los centros de empleo, en paralelo a la dispersión de nuevas áreas residenciales y de grandes centros comerciales hacia la periferia cada vez más alejada de la capital. Se ha producido una importante “reestructuración de la producción de la ciudad central y una expansión de su influencia hacia un espacio periférico cada vez más amplio, determinado por un sistema funcional complejo, en el que cada vez los flujos socioeconómicos diarios van en aumento” (Molina, 2002:354).

Desde el punto de vista espacial, se viene produciendo la expansión de implantaciones industriales alrededor de antiguas ciudades dormitorio y en torno a las principales infraestructuras viarias. Se trata de un proceso que comienza durante “los años setenta, en el que se llevó a cabo un importante primer desarrollo discontinuo de espacios residenciales desvinculados del soporte urbano existente en el norte y oeste metropolitanos, y espacios industriales en los ejes de la carretera Móstoles-Fuenlabrada-Pinto y el corredor Madrid-Guadalajara” (Ruiz, 2000:130). El suelo rústico de la periferia del sur de la RUFM es sin duda el más colonizado por los usos residenciales e industriales, debido a la disponibilidad de suelo a precio asequible para la actividad logística puesto a disposición de la actividad residencial y económica por los ayuntamientos periféricos.



**Figura 61. Corredores logísticos de Madrid. Fuente: Valenzuela (2007:265).**

La explicación de la localización del nuevo sistema de parques especializados (empresariales, tecnológicos, industriales, comerciales y de ocio) en las nuevas periferias del área urbana metropolitana se debe a las ventajas que estas localizaciones tienen por el menor precio del suelo, la abundancia de espacio y las facilidades para integrar actividades complementarias de servicios en una misma superficie (Zárate, 2005), por el grado de relación con el mercado consumidor madrileño, la cercanía a centros logísticos y a materias primas, y la disponibilidad de transporte público desde las áreas residenciales a los centros de trabajo (Valenzuela, 2007). Algunos autores señalan que estas zonas resultan muy difíciles de integrar a través de la regulación urbana, ya que quedan como islas dentro de la metrópoli, generando un sistema de focos de degradación entre la capital y los núcleos situados al sur (Kapstein y Gálvez, 2011:2).

**Tabla 20.** Evolución del suelo urbano y de áreas industriales y comerciales.

Ocupación del suelo Nomenclatura CLC	Superficie (ha)		Cambio neto	
	1987	2000	Sup. Ha	%
Tejido urbano continuo	10.969,2	12.171,6	1.202,4	11,0
Estructura urbana laxa	10.642,7	16.390,0	5.747,3	54,0
Urbanizaciones exentas	20.178,3	27.538,7	7.360,4	36,5
Zonas industriales y comerciales	6.484,8	14.191,6	7.706,8	118,8
<b>Total</b>	<b>48.275,0</b>	<b>70.291,9</b>	<b>22.016,9</b>	<b>45,6</b>

Fuente: Mata coord., 2009:39.

Si se comparan los datos de las últimas encuestas de movilidad de la Comunidad de Madrid (1996 y 2004), sobre la evolución de la localización del empleo, se observa cómo la corona metropolitana experimenta un aumento del 73,4% y la corona regional un 50,9%, a costa del descenso de la almendra central, con un porcentaje de variación del 39,7% durante el mismo periodo. La zonificación utilizada es la siguiente: la almendra central<sup>74</sup> incluye siete distritos municipales de Madrid en el interior de la M-30; la segunda zona corresponde a la periferia urbana de Madrid,<sup>75</sup> que son los 21 distritos municipales restantes; la tercera, la corona metropolitana;<sup>76</sup> y la cuarta zona, la corona regional, integrada por el resto de municipios de la Comunidad de Madrid. Tal proceso de transferencia de las actividades productivas desde la ciudad central de Madrid hacia las coronas metropolitanas desde mediados de los ochenta explica muchas de las actuales tendencias de movilidad en el interior de la Comunidad de Madrid. A lo que Manuel Valenzuela añade que “la deslocalización no responde a una planificación sistemática como tal, pero que sin embargo, sí se traduce en la voluntad de las instituciones por dar una mayor presencia en el territorio metropolitano a las actividades económicas y a los servicios superiores y, de esta manera, reducir la dependencia laboral y

<sup>74</sup> Almendra central: centro, Arganzuela, Retiro, Salamanca, Chamartín, Tetuán, Chamberí.

<sup>75</sup> Periferia urbana de Madrid: Fuencarral- El Pardo, Móstoles-Aravaca, Latina, Carabanchel, Usera, Puente de Vallecas, Moratalaz, Ciudad Lineal, Hortaleza, Villaverde, Vicálvaro, San Blas, Barajas.

<sup>76</sup> Ajalvir, Galapagar, Rivas-Vaciamadrid, Alcalá de Henares, Getafe, Rozas de Madrid (Las), Alcobendas, Griñón, San Agustín de Guadalix, Alcorcón, Hoyo de Manzanares, San Fernando de Henares, Algete, Humanes de Madrid, San Martín de la Vega, Arganda del Rey, Leganés, San Sebastián de los Reyes, Arroyomolinos, Loeches, Torrejón de Ardoz, Boadilla del Monte, Majadahonda, Torrejón de la Calzada, Brunete, Mejorada del Campo, Torrejón de Velasco, Ciempozuelos, Moraleja de En medio, Torrelodones, Cobeña, Móstoles, Valdemoro, Colmenarejo, Navacarnero, Velilla de San Antonio, Colmenar Viejo, Paracuellos de Jarama, Villanueva de la Cañada, Collado Villalba, Parla, Villanueva del Pardillo, Coslada, Pinto, Villaviciosa de Odón, Daganzo de Arriba, Pozuelo de Alarcón, Tres Cantos, Fuenlabrada.

dotacional de los viejos pueblos-dormitorio respecto a la ciudad de Madrid” (Valenzuela, 2011:217).

**Tabla 21.** Evolución de la localización de empleos.

<b>ZONA de la Comunidad de Madrid</b>	<b>1996</b>	<b>2004</b>	<b>% variación</b>
Almendra Central	686.919	959.877	39,7%
Periferia urbana- resto de distritos de Madrid	508.843	815.648	60,3%
Corona metropolitana(tarifa B)	515.495	893.982	73,4%
Corona regional (tarifa C)	61.989	93.561	50,9%
<b>Total</b>	<b>1.773.246</b>	<b>2.763.067</b>	<b>55,5%</b>

Fuente: CTM, 2004. Consorcio de Transportes de Madrid, Comunidad de Madrid.

La dispersión de los parques comerciales e industriales por el territorio regional no ha sido condicionada tanto por los precios del mercado inmobiliario como por la débil política territorial de la Comunidad de Madrid. Esto se debe, según a Valenzuela (2007); a tres cuestiones: la incipiente planificación territorial, la política de accesibilidad y la política del suelo. El gran problema es que esta política desconcentradora no ha tenido un marco claro, al servicio de la coordinación de las políticas sectoriales y entre el Estado, la Comunidad y los ayuntamientos. Tampoco ha contribuido al afianzamiento de las centralidades secundarias, porque la dependencia de Madrid-ciudad es aún muy alta (Valenzuela, 2007).

Por lo tanto, la fórmula más apropiada para descongestionar la capital, reforzar las aglomeraciones periféricas y mejorar el equilibrio territorial no puede estar en manos de la decisión de inversores privados, ni puede estar condicionada por el precio del suelo y la accesibilidad a las grandes infraestructuras de transporte. Para que se alcance un policentrismo real, con ciudades compactas y coordinadas entre sí en un área metropolitana, se requiere una planificación estratégica regional, que coordine y oriente las políticas sectoriales para evitar los impactos negativos que produce la deslocalización de los parques y centros logísticos al ser altamente consumidoras de suelo, por el aumento de los desplazamientos en coche privado y porque no favorecen en muchos casos una relación sinérgica con las ciudades en las cuales están insertas.

La dispersión de centros logísticos en Madrid, por lo tanto, no es la propia de un modelo suburbano sino regional, al calor de la accesibilidad a los nudos estratégicos de comunicaciones (Valenzuela, 2007). Eso ha provocado la existencia de una nueva jerarquía espacial en función de la productividad de los establecimientos, ocupando espacios centrales aquellas actividades con mayor valor añadido (CAM, 2008:20) y generando una competencia por el suelo del sistema de espacios abiertos, perjudicando a aquellas actividades económicas tradicionales como la agricultura y la ganadería periurbana. Desde el punto de vista espacial, se observa que el proceso metropolitano de Madrid tiende a especializar funcionalmente el territorio frente al fortalecimiento de ciudades compactas, en las que sí confluyen diversos sectores económicos y diversas funciones del territorio.

Espacialmente podemos observar cómo las empresas con actividades directivas se ubican en la almendra central, mientras que las empresas del sector secundario y terciario, más consumidoras de suelo, se localizan en las coronas periféricas donde el precio por metro cuadrado es menor. Por lo tanto, las nuevas localizaciones siguen una lógica en la que confluyen los precios del suelo, la división del espacio social preexistente y la proximidad de los centros de actividad, así como la cercanía a la red viaria de gran capacidad, que actúa como elemento articulador del territorio en las nuevas periferias (Gutiérrez y García, 2005:335).

### **5.3.2 Infraestructuras de transporte y fragmentación de los espacios abiertos metropolitanos**

En las metrópolis, como en el caso de Madrid, según García y Gutiérrez (2007), la movilidad está condicionada por un complejo proceso de reorganización funcional del territorio. A su vez, los procesos territoriales de reorganización y descentralización espacial conducen nuevamente a la necesidad de ampliar las infraestructuras viarias con el consiguiente consumo del suelo y la fragmentación territorial. Todo ello se traduce en un modelo de movilidad que retroalimenta la dispersión urbana, una dispersión que a su vez propicia un modelo de movilidad insostenible. Diversos autores ponen de manifiesto cómo el modelo de movilidad metropolitano de Madrid condiciona no sólo el equilibrio territorial, sino también la eficiencia ecológica y la justicia espacial (López de Lucio, 2003; Sánchez, 2005), ya que con el desarrollo de baja densidad se genera una dependencia del automóvil (Henry, 2007) de efectos negativos sobre los sistemas urbanos (Monclús, 1998; Naredo, 2003), degradando el paisaje y afectando a los llamados sistemas naturales (Esteban, 2006).

La importancia de analizar el modelo de movilidad y las políticas sectoriales en torno a las infraestructuras de transporte obedece a la intensa relación que existe, como sostiene Sánchez (2005:17), entre el sistema de transporte de una región metropolitana y su estructura urbana, entre la organización espacial de la movilidad y la disposición de los usos del suelo en el territorio, con las lógicas afecciones sobre el sistema de espacios abiertos metropolitanos.

En este sentido, Monzón y de la Hoz, (2009:61) “consideran que el crecimiento y la expansión de la urbanización dispersa y de baja densidad generan cambios en las pautas de movilidad hacia una mayor dependencia del vehículo privado y una necesidad de realizar viajes más largos”, lo que implica según López de Lucio (2007:160) “una tendencia sociológica hacia la ruptura de los marcos cotidianos (relaciones de proximidad) a favor de relaciones cada vez más complejas y distanciadas, y la lógica de la movilidad desbocada, cuyas repercusiones de toda índole son bien conocidas”. En conclusión, como señala el propio López de Lucio (2003), el auténtico motor de la transformación territorial de la región urbana de Madrid han sido indudablemente las infraestructuras, en particular las de transporte, que permitieron la descentralización de la población y de actividades industriales en la década de los noventa (López de Lucio, 2003).

A continuación se sintetizan las políticas sectoriales de infraestructuras de transporte, las características de la movilidad en la Comunidad de Madrid, así como la configuración espacial de la red de infraestructuras de transporte desde un enfoque territorial, con objeto de identificar los conflictos de usos del suelo y las presiones que se generan con el sistema de

espacios abiertos. Se distinguen las necesidades de desplazamiento en relación con dos cuestiones fundamentales: primero, por la deslocalización de los centros de trabajo, y segundo, por la dispersión de la población como consecuencia del desarrollo residencial de los grandes núcleos urbanos en la periferia de la capital. El resto de motivos de desplazamientos explican flujos por lo general más reducidos y de menor incidencia en el funcionamiento de la movilidad metropolitana (Sánchez, 2005).

### 5.3.2.1 Movilidad y transformaciones territoriales

En el caso de la Comunidad de Madrid, tanto por su dimensión demográfica (con más de 6 millones de habitantes), como por la dispersión de la industria y otras áreas de trabajo, los desplazamientos habituales de personas y mercancías configuran un amplio espacio de relaciones que superan los propios límites administrativos (CAM, 2015). Se trata de un “espacio articulado por autopistas metropolitanas, que conectan entre sí áreas residenciales de bajas densidades, centros comerciales y de ocio, parques industriales, oficinas y parques temáticos” (Gutiérrez y García, 2005:333).

El Plan Metropolitano de 1963 otorgó autonomía para la ampliación de la red viaria en la provincia. A partir de este momento se aprobaron diferentes Planes Sectoriales, entre los que destacó la aprobación de la Red Arterial de 1972, que proyectaba una red de estructura radial, y la aprobación del Plan Especial de Infraestructuras de Transporte, que diseñó una estructura radial mallada, ambas siempre dispuestas en torno a la ciudad de Madrid. Estos “planes sectoriales fueron piezas clave en el cambio experimentado por Madrid durante estos años, desde su condición de área metropolitana acusadamente monocéntrica hasta convertirse en una región metropolitana con tendencia al policentrismo”<sup>77</sup> (Valenzuela, 2011:217), pero sin llegar a serlo, a nuestro juicio, dadas las graves carencias territoriales patentes hoy en día en los municipios del corredor sur de la región. Fue por lo tanto la política sectorial la que sirvió para sentar las bases de la dispersión (Ruiz, 2000), “con la aparición de bordes metropolitanos difusos, más allá de los límites administrativos” (García, 2007:191).

La región urbana muestra según los datos de movilidad un escenario caracterizado por una movilidad intensiva entre los núcleos de las principales aglomeraciones, y entre el centro y la periferia. La capital sigue siendo uno de los principales focos atractores, junto a otros importantes centros de actividad económica. Vemos como después de medio siglo de progresiva generalización del uso del automóvil, la dispersión urbana en el territorio ha modificado notablemente la estructura territorial metropolitana, siendo más perceptible especialmente en las áreas donde ha habido un mayor desarrollo económico (Esteban, 2006). Según el Atlas de Movilidad Residencia-Trabajo en la Comunidad de Madrid (CAM, 2010) son cuatro los principales polos de atracción de empleo y por tanto de desplazamientos por motivos laborales: en primer lugar, el Corredor del Henares, en el eje oriental, que acumula según esta fuente unos 260.000 empleos, fundamentalmente en los polígonos industriales en torno al eje de la carretera hacia Guadalajara y Barcelona; el segundo polo de atracción es la

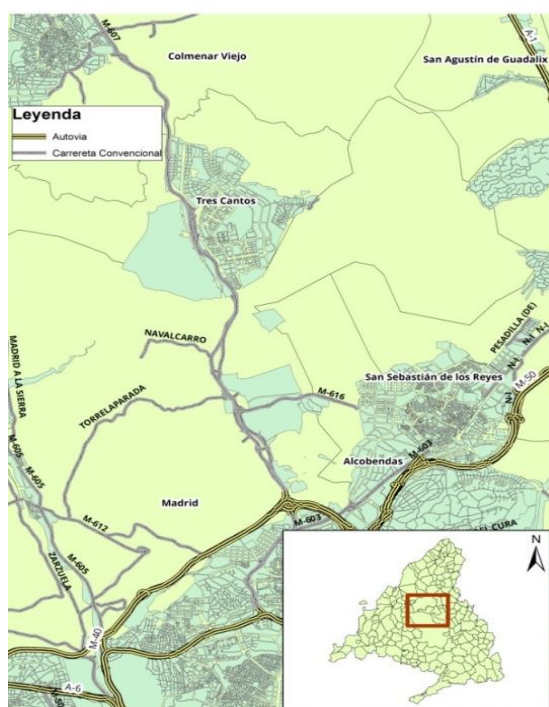
---

<sup>77</sup> Una región urbana policéntrica hace referencia a una región en la cual la centralidad se reparte entre varios centros poblados que presentan un peso similar en la articulación del territorio (Kapestien y Gálvez, 2011).

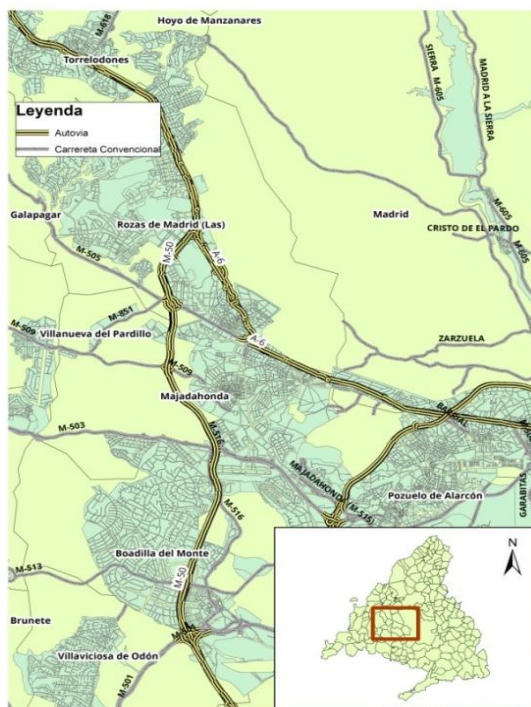
zona sur de la Comunidad, en el arco de las carreteras A-4 y A-5 (Móstoles, Alcorcón, Leganés, Getafe, Fuenlabrada, Parla), donde se localiza la zona con mayor actividad industrial, con un total de 190.000 empleos; en tercer lugar, el polo con mayor atracción de empleo se ubica en la corona metropolitana norte (Madrid, Alcobendas, San Sebastián de los Reyes y Tres Cantos), con dedicación tanto a la actividad industrial como terciaria, en torno a las carreteras A-1 y M-607, acumulando 175.000 empleos; en un cuarto lugar, el eje oeste y de la carretera A-6, M-501 y M-503 unidas por las M-40 y la M-50 (Pozuelo de Alarcón, Majadahonda, las Rozas de Madrid, sectores urbanos de Madrid, Boadilla del Monte y Alcorcón), totaliza unos 160.000 empleos, con un marcado predominio del terciario.



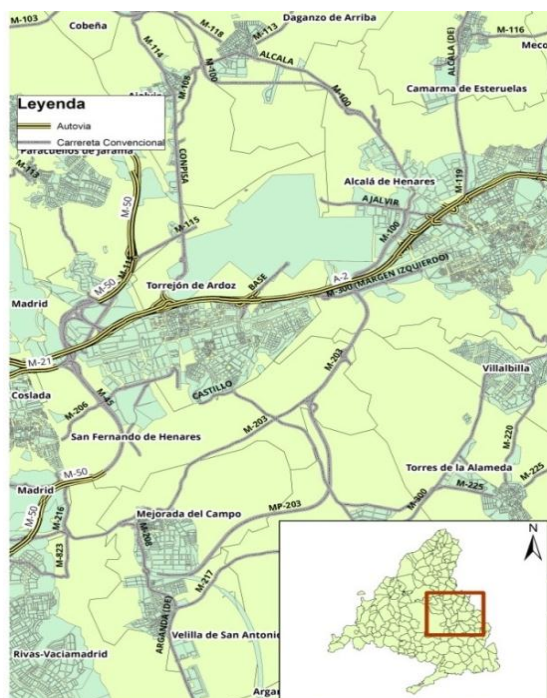
Estudio territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid.  
Análisis de casos y propuestas de ordenación y gestión.



Eje de actividad económica corona metropolitana norte.



Eje de actividad económica corona metropolitana este.



Eje de actividad económica corona metropolitana oriental.



Eje de actividad económica corona metropolitana sur.

Figura 62 a, b, c, d. ejes de actividad económica. Elaboración propia



De acuerdo con los datos de movilidad ofrecidos por el Censo de población del 2001, en total había más de un millón de ocupados (1.013.465) en la Comunidad de Madrid. El 41,44% de las personas del total se desplazaban diariamente fuera de su municipio de residencia hacia sus centros de trabajo. No obstante, más de la mitad de los ocupados de la Comunidad trabajaban en el mismo municipio (56,2%), a los que hay que añadir los ocupados que trabajan en su propio domicilio (2,4%) sumando un total de 1.432.236 ocupados (58,56%). Gran parte de los ocupados que residen y trabajan en el mismo municipio viven en la capital (73,87%).

En lo que respecta a la RUFM, el porcentaje es mayor que en la Comunidad, ya que más de la mitad de sus residentes ocupados trabajaba entonces en su domicilio o en su municipio de residencia (85%) y el 64% en Madrid. Estas cifras muestran una tendencia del incremento del empleo local, que puede estar motivado por la consolidación económica de los núcleos urbanos de la periferia de Madrid como centros de actividad económica y no solo residenciales. Las tendencias actuales señalan un incremento del empleo local en relación con procesos de consolidación urbana, lo que se traduce en una tendencia hacia al desarrollo polinuclear, cuestión que resulta más favorable en relación con los impactos sociales, económicos y ambientales derivados de la movilidad diaria hacia centros de trabajo localizados fuera del lugar de residencia.

**Tabla 22.** Movilidad y lugar de trabajo.

	<b>Total</b>	<b>Domicilio</b>	<b>Su municipio</b>	<b>Otro municipio</b>	<b>Otro país</b>
Comunidad de Madrid	2.445.701	58.803	1.373.433	888.561	8.357
RUFM	2.066.651	49.869	1.232.585	624.219	7.236
Madrid (municipio)	1.287.388	37.389	1.020.648	179.840	4.407

Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Población de 2001.

Si se comparan los datos de las últimas encuestas de movilidad realizadas por el Consorcio Regional de Transportes (1996 y 2004), se constata el incremento de la movilidad hacia zonas periféricas de la región durante el periodo 1996-2004. Durante esos años alcanza su grado máximo en los bordes de la propia comunidad, lo que implica mayores distancias y el uso del transporte privado (García y Gutiérrez, 2007), un periodo que se corresponde también, cómo se señaló anteriormente, con un aumento del empleo en la corona metropolitana del 73,4% y de la corona regional de un 50,9%, a costa del descenso del empleo en la capital.

Comparando el total de viajes en transporte público y privado durante 1996 y 2004, se aprecia que el modelo de movilidad actual está basculando hacia el transporte privado frente al público. En apenas ocho años ha crecido el uso del transporte privado en un 68,7%. En 1996, el uso de transporte público representaba el 61,3% de los viajes totales y en 2004, pasó a representar el 54,7% de los viajes totales. A pesar de que el transporte público ha disminuido en términos relativos (no en términos absolutos), se constata que sigue suponiendo más de la

mitad de los desplazamientos en 2004, sin perjuicio de una tendencia creciente del uso del transporte privado.

**Tabla 23.** Comparación de viajes mecanizados por modo de transporte entre 1996-2004.

	<b>Encuesta 1996 (miles)</b>	<b>% por modos</b>	<b>Encuesta 2004 (miles)</b>	<b>% por modos</b>	<b>04/96</b>
Transporte público	4.941.437	61,3%	6.354.301	54,7%	28,6%
Transporte privado	3.113.176	38,7%	5.252.757	45,3%	68,7%
Total	8.056.613	100%	11.607.058	100%	44,1%

Fuente: Encuesta domiciliaria de movilidad 2004 (CTM 2004). Consorcio de Transportes de Madrid, Comunidad de Madrid.

La propia complejidad y dispersión de la nueva metrópoli y de sus redes de flujo influye decisivamente en el reparto modal de los viajes (Gutiérrez y García, 2005:336). Las líneas de cercanías, metro sur y de autobuses que confluyen en el centro favorecen el uso del transporte público de las periferias al centro, pero no entre los municipios, debido a su trazado. Esto conlleva que se utilice el vehículo privado fundamentalmente, porque es difícil que pueda haber un sistema de transporte público eficiente capaz de dar respuesta a la dispersión y deslocalización del empleo y de los equipamientos entre periferia-periferia. Otro motivo radica en que, como es lógico, el desplazamiento territorial de la población aumenta las necesidades de movilidad (por el aumento de las distancias) y sitúa al transporte público en peores condiciones que el vehículo privado, sobre todo en aquellas zonas con menores densidades de población (CTM, 2004:16).

Así, por ejemplo, si analizamos los datos de la distribución de los viajes según el motivo prioritario de desplazamiento, en el caso de la Comunidad de Madrid el uso principal de transporte mecanizado es por trabajo (47,5%), seguido por asuntos personales, acompañamiento o visitas médicas (15,6%). Sin embargo, si se analiza el conjunto de viajes obligados o recurrentes <sup>78</sup> frente al conjunto de viajes no obligados, se observa un aumento desproporcionado de este último en un 72,6% durante el periodo 1996-2004, probablemente debido al incremento de nuevos espacios de ocio y consumo vinculados a grandes centros comerciales y parques temáticos, y a la construcción de nuevos equipamientos dispersos en el territorio.

---

<sup>78</sup> El conjunto de desplazamientos con motivo de estudios o trabajo dan lugar a la denominada movilidad obligada y recurrente, mientras que las necesidades de carácter discrecional son las referidas al ocio, compras, asuntos personales, etc., o a la movilidad no obligada. (CTM, 2004).

**Tabla 24.** Comparación de viajes según movilidad mecanizada (en miles).

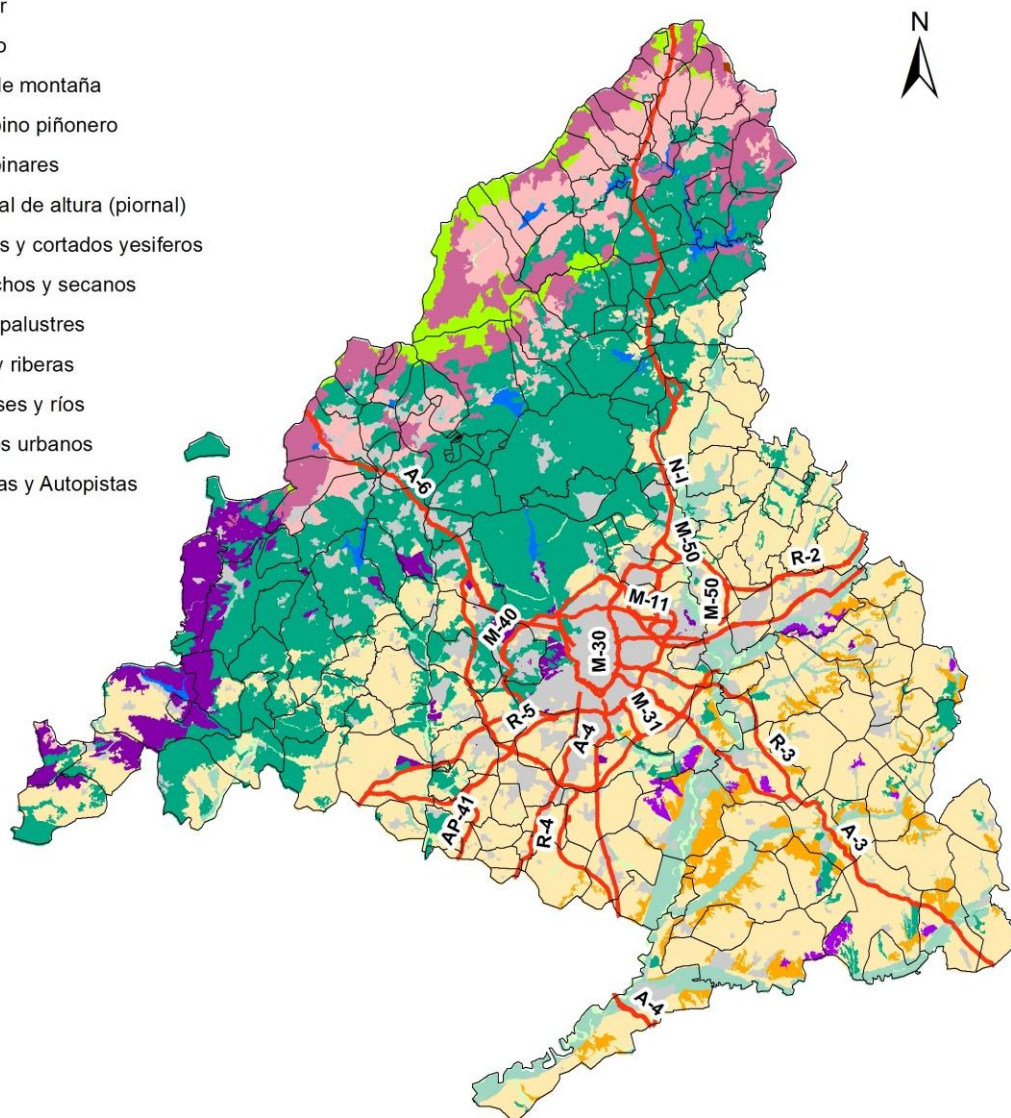
<b>Movilidad mecanizada</b>	<b>1996</b>	<b>2004</b>	<b>% variación</b>
Obligada	4.263.545	6.003.932	40,8%
No Obligada	2.315.999	3.996.385	72,6%
Total	6.579.544	10.000.317	52,0%

Fuente: CTM 2004, Consorcio de Transportes de Madrid. Comunidad de Madrid.

Desde los años setenta, el crecimiento metropolitano de Madrid ha seguido los ejes radiales de las carreteras nacionales que confluyen en la capital (Mata et al., 2010:127), sin una política territorial integral acorde con los propios procesos de expansión de las regiones metropolitanas contemporáneas. Este crecimiento ha ido de la mano de un importante desarrollo de infraestructuras de transporte. “Se ha pasado de 218 Km de carreteras de alta capacidad en 1985, a 964 en 2008, un incremento del 342%, entre las que se incluyen carreteras de circunvalación (M-30, M-40, M-45, M-50), autopistas y autovías radiales (A1, A2, A3, R3, R4, A42, A4, A6, M607), además de muchas otras que fragmentan el territorio (CAM, 2010:26). Todo ello ha propiciado nuevos desarrollos residenciales en las aglomeraciones periféricas, reforzando la urbanización dispersa, con límites cada vez más difusos y con sistemas de espacios abiertos cada vez más fragmentados. Este modelo territorial ha provocado la pérdida de superficie agraria. Se ha especializado el territorio funcionalmente y se está sometiendo a las poblaciones de las aglomeraciones periféricas a una dinámica insostenible y de baja calidad en el uso del tiempo y el ocio y la vida familiar, como consecuencia del aumento de las distancias entre el trabajo y la residencia, con una tendencia general hacia el aumento constante del uso del transporte privado en disminución del transporte público. De esta manera se generan impactos negativos que actúan como principales impulsores de la degradación ambiental del territorio y deterioran las relaciones sociales entre ciudad y campo (CESE, 2004), con una movilidad masiva en vehículos privados, que se revela actualmente como el mayor generador de disfunciones del sistema urbano (Rueda, 2006).

### Leyenda

- encinar
- melojar
- hayedo
- pinar de montaña
- pinar pino piñonero
- otros pinares
- matorral de altura (piornal)
- cuestras y cortados yesíferos
- barbechos y secanos
- zonas palustres
- sotos y riberas
- embalses y ríos
- recintos urbanos
- Autovías y Autopistas



**Figura 63. Principales infraestructuras viarias y ecosistemas de la Comunidad de Madrid. Fuente:** elaboración propia a partir de información de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid. La red regional de carreteras está compuesta por 2.527,2 km (2016).

### 5.3.2.2 Políticas sectoriales del transporte y sus impactos

El modelo territorial actual es, pues, un alto consumidor de energía y recursos, incluyendo el propio suelo como recurso difícilmente renovable, pero también de muy costoso mantenimiento (Ruiz, 2000:137). Lo expuesto anteriormente pone de manifiesto que las políticas sectoriales de infraestructuras han tenido un papel determinante sobre la configuración espacial de la ocupación del suelo en la región urbana de Madrid, debido en parte a la ausencia de un instrumento estratégico de planificación territorial, que con voluntad de consenso incorpore la participación de los agentes sociales y económicos, y aporte una mayor prudencia en el gobierno del territorio. La construcción de ciertas infraestructuras con escasa atención los valores ambientales en juego, como es el caso del cierre de la M-40 y M-50, la N-I y la A-6, amenazan ecosistemas con un importante valor ecológico, como los montes de encinar y algunos hayedos o pseudoestepas cerealistas (Figura 63). La disposición de la red de infraestructuras viarias genera un efecto barrera y de fragmentación de los ecosistemas y los paisajes agrarios. Su expansión desacoplada favorece la dispersión urbana, disminuyendo la calidad de los paisajes y afectando negativamente a otros espectos socio-culturales; un modelo territorial disperso, ha señalado Segura (2013), y dependiente del vehículo privado tiende a arrasar las culturas rurales preexistentes (Segura, 2013). En el caso de la Comunidad de Madrid, se evidencia que las políticas sectoriales de transporte no se han coordinado con las de protección de espacios de alto valor natural, con la consiguiente fragmentación, ni las políticas sectoriales han tenido en consideración la necesidad de integrar el medio ambiente y los paisajes de la agricultura.

#### Presiones sobre las vías pecuarias y red de caminos históricos

La Ley 8/1998 del 15 de junio de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid<sup>79</sup> tiene por objeto la salvaguarda y regulación de las mismas en el ámbito de la Comunidad. Las declara, de acuerdo con la norma nacional, como bienes de dominio público y, en consecuencia, inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 3). La red de vías pecuarias en la Comunidad de Madrid es muy importante por su longitud, con algo más de 4.100 km. Está recorrida por 1.796 vías pecuarias y 13.000 ha. de superficie, entre las que aparecen las cuatro Cañadas Reales históricas españolas, siendo la Comunidad Autónoma que presenta un porcentaje más alto de superficie de vías pecuarias sobre la total regional, con un 1,63% (Cazorla et al., 2004:274).

**Tabla 25.** Características de las Vías Pecuarias.

Descripción	Dimensión
Longitud total (km)	4.104,00
Superficie total (ha)	13.000
Nº de vías pecuarias	1.767
% superficie vías pecuarias de la Comunidad de Madrid sobre sup. total	1,63%
Nº de vías pecuarias de interés natural	24

<sup>79</sup> Mediante la Ley 3/1995 de marzo de Vías Pecuarias se estableció el traspaso de las competencias a las Comunidades Autónomas.



Fuente: Dirección General de Agricultura y Alimentación de la Comunidad de Madrid.

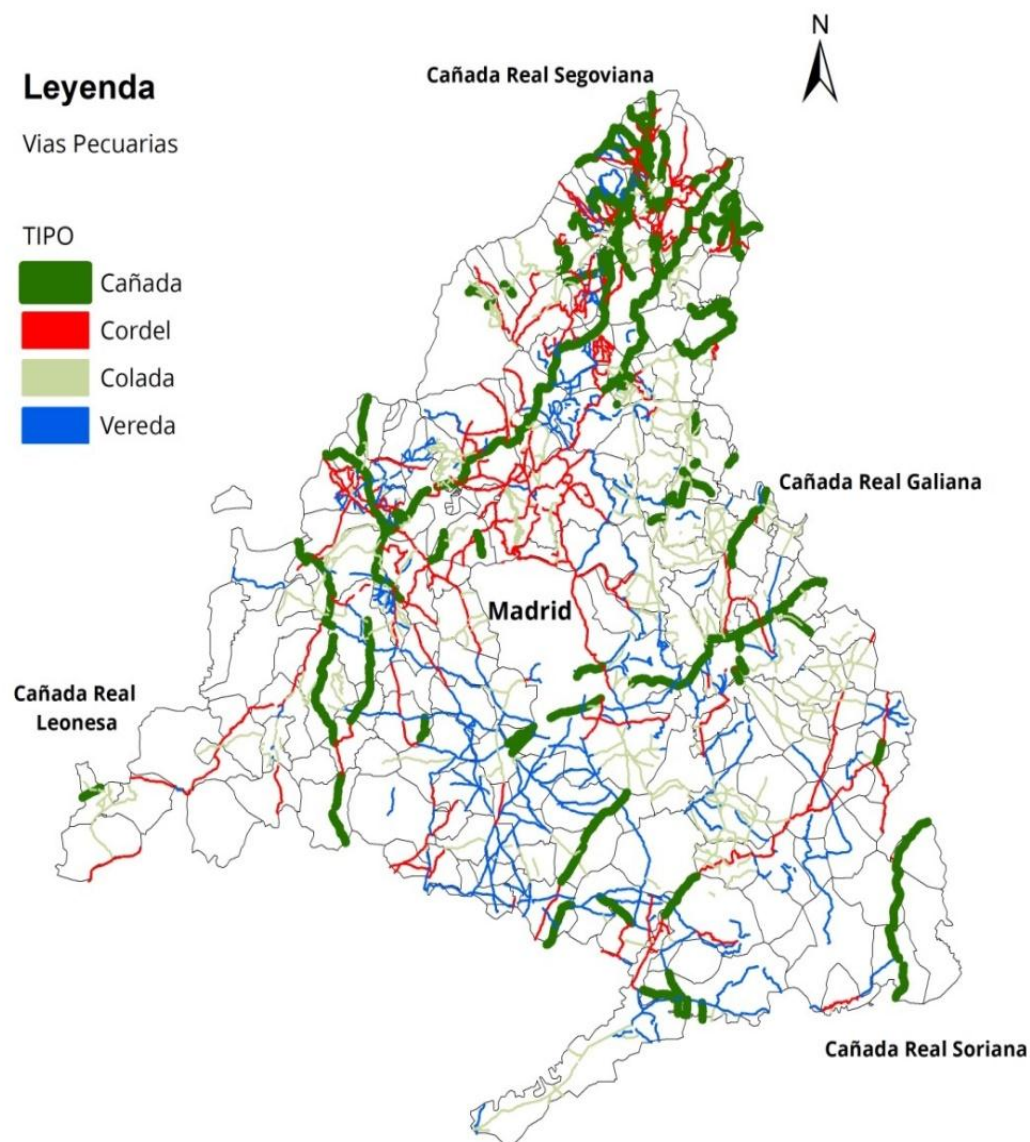
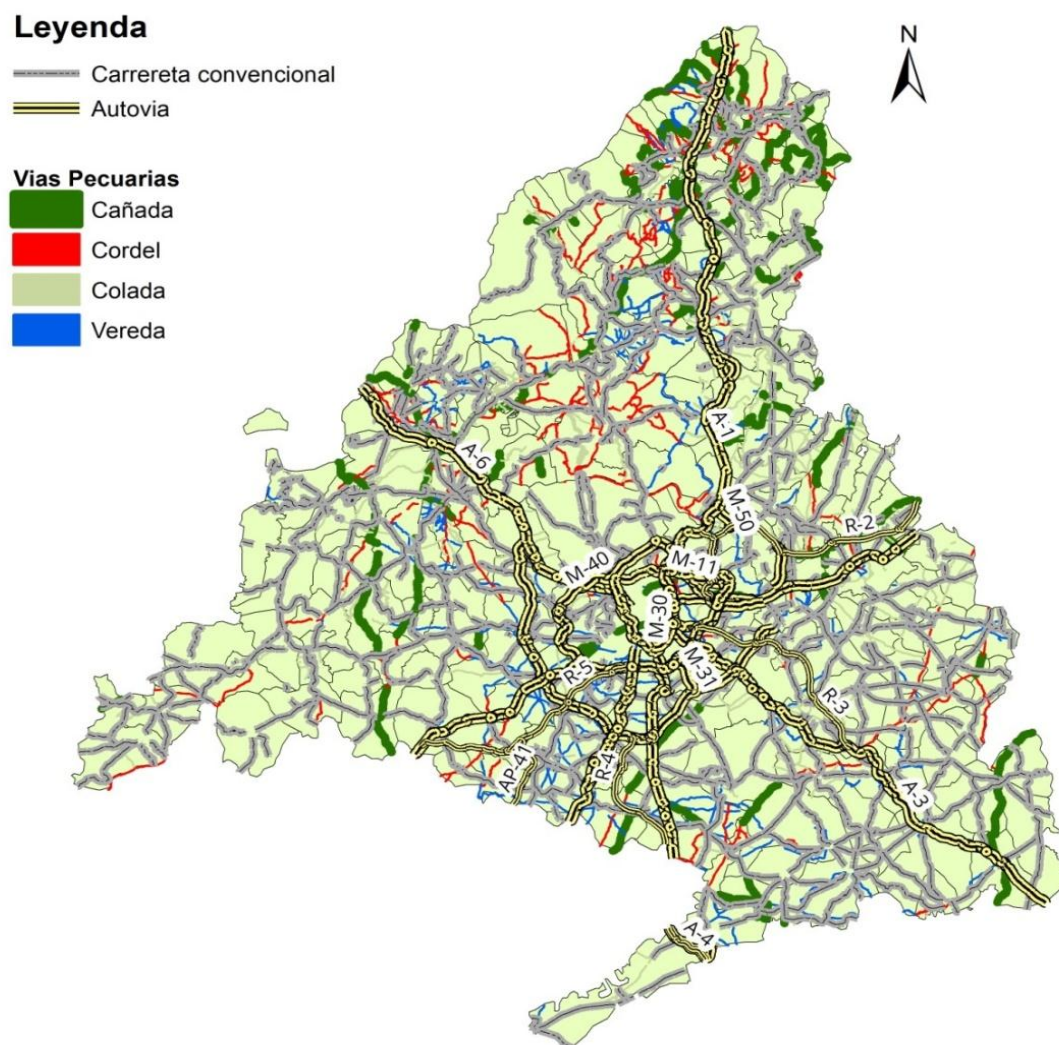


Figura 64. Mapa de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid. Fuente: elaboración propia.

La morfología de la red de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid es el de una estructura ramificada (Figura 64). Las cuatro Cañadas Reales intercomunitarias atraviesan la región con dirección predominantemente norte-sur, y otras vías de menor categoría como los cordeles, veredas y coladas, se extienden a lo largo del territorio generando una densa malla.

En cuanto a la red de caminos históricos, su génesis e importancia se remonta, en la modernidad, a la propia centralidad ibérica de Madrid como capital de la Corona desde tiempos de Felipe II, con una red de caminos de carácter radial, y un denso mallado rural, que convergían en la ciudad capital (Kapstein y Gálvez, 2011). Muchos de los primeros núcleos urbanos de la Comunidad coinciden con el cruce de caminos y puntos que contaban con recursos hídricos. Su importancia era notable tanto para el uso comercial como ganadero. A pesar de que muchos caminos han sido invadidos por la expansión urbana, siguen teniendo un importante papel incluso para grandes ciudades, como se verá en el caso de las dos zonas de estudio de la comarca del Área Metropolitana (San Fernando-Rivas Vaciamadrid y Fuenlabrada-Leganés).

Sin embargo, a pesar su carácter histórico y patrimonial, y de su reconocido valor económico, sociocultural y ambiental, las vías pecuarias y la red de caminos históricos en la Comunidad de Madrid se han visto sometidas a una importante fragmentación como consecuencia de la expansión urbana y de las infraestructuras viarias, afectando de manera significativa la conectividad y disminuyendo su papel en el buen desarrollo de funciones agroganaderas y forestales tradicionales (Figura 65). Los cambios en los usos del suelo y la ocupación en ciertos tramos de la red están afectando a su transitabilidad, lo que dificulta el uso tradicional para el desplazamiento de cortos recorridos del ganado y del paso de vehículos y maquinaria agrícola. Muchos de los impactos son irreversibles, debido a la ocupación total o parcial por construcciones e infraestructuras de carácter urbano, afectando además negativamente a su función como corredores ecológicos que garantizaba el intercambio genético de especies silvestres. Se observa cómo a medida que las vías pecuarias se acercan a Madrid capital, la fragmentación y presiones se agudizan. Como afirma Valenzuela (2010:119), “la construcción de la densa «tela de araña» infraestructural de Madrid se ha hecho de espaldas a cualquier criterio coherente con la planificación y, lo que todavía es peor, condicionando los demás componentes del territorio, a los que subordina, incluido el propio planeamiento urbanístico y del sistema de espacios abiertos”.



**Figura 65.** Mapa con las cañadas Reales y otras vías pecuarias de la Comunidad de Madrid y red de carreteras de la CAM.

La protección y activación de la red de caminos y vías pecuarias debería ser considerada como una pieza clave desde el punto de vista territorial (económico, social y ambiental), al constituir un denso entramado que facilita la conectividad entre diferentes paisajes, el desarrollo de las actividades ganaderas y agrarias, y la realización de usos complementarios a las actividades tradicionales.



### **5.3.3 Política agraria y desmantelamiento de la actividad agraria tradicional**

Como se afirma en un documento de la propia CAM, “la degradación como el cambio de uso del suelo a otra actividad agraria suponen no sólo destruir un factor básico de la agricultura sino también hipotecar las oportunidades agrarias de generaciones futuras” (CAM, 2012:4). Pero la dispersión urbana y la presión demográfica no son los únicos factores que han guiado el proceso de cambio estructural de la agricultura periurbana y del sistema de espacios abiertos. En este sentido, las políticas agrarias de nivel europeo y regional, así como las políticas de ordenación territorial no han sido capaces de garantizar la preservación del suelo agrario fértil y de su uso sostenible con el fin de asegurar una agricultura periurbana viable.

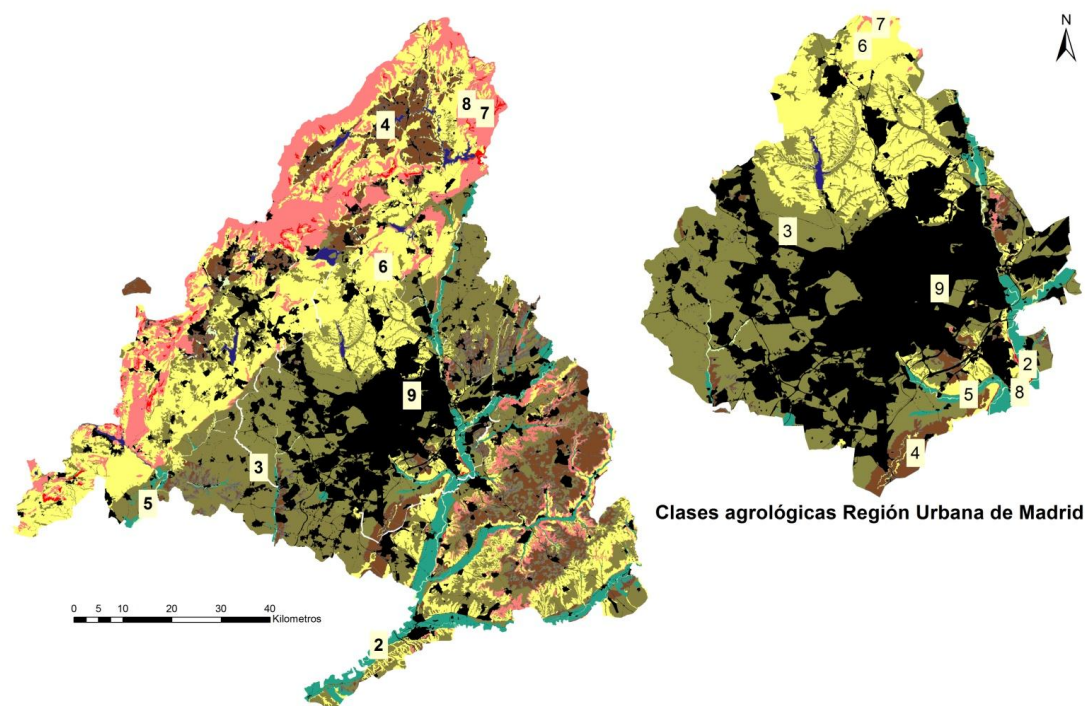
Según la cartografía de la capacidad agrológica del suelo de la Comunidad de Madrid, de las ocho clases agrológicas definidas se encuentran presentes siete. La “clase agrológica 3 es la que ofrece mayor ocupación con casi un 40% de la superficie total, seguida en importancia por la clase agrológica 6, que ocupa casi un 30% del territorio, y a mayor distancia se sitúan las clases 4 y 7, que ocupan cada una superficie en torno al 13-14%” (CAM, 2012:51). De acuerdo con el mapa agrológico de la Comunidad de Madrid, la clase 2 son las tierras con más alta capacidad agrológica y se encuentran en las zonas regadas de las llanuras aluviales y terrazas de los ríos Tajo, Tajuña, Jarama, Henares y los tramos finales del Guadarrama y Alberche (Figura 66a). En la RUFM, también hay 7 clases agrológicas y la 3 es la que presenta mayor superficie (Figura 66b). Esta clase está presente en la RUFM en la Cuenca Sedimentaria y en la Sierra, con cultivos herbáceos de invierno-primavera, aunque también hay olivar y viñedo en pequeñas áreas del sur y sureste de la Comunidad (CAM, 2012:56). Dentro de esta clasificación se encuentran las mejores tierras de secano junto con algunas pequeñas áreas de regadío. De acuerdo con la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y según la capacidad agrológica, en la Comunidad de Madrid deben preservarse principalmente para la actividad agraria las tierras de clase agrológica 2 (importancia a nivel nacional) y, en segundo lugar, de importancia la clase 3 (importancia a nivel regional).

**Tabla 26.** Porcentaje de ocupación de las clases agrológicas en la Comunidad de Madrid.

<b>Clase agrológica</b>	<b>Superficie ocupada (ha)</b>	<b>Porcentaje sobre el total</b>
2	23497	3
3	303575	39
4	107554	14
5	7269	1
6	221032	29
7	103831	13
8	5244	1

Fuente: Comunidad de Madrid. Memoria de las clases del suelo (2012:52).

Clase agrológica	Observaciones
2	Tierras con limitaciones moderadas que reducen la gama de cultivos o requieren ciertas técnicas de manejo.
3	Tierras con severas limitaciones que reducen la gama de cultivos y/o requieren especiales técnicas de manejo.
4	Tierras con limitaciones muy severas que restringen de forma significativa la gama de cultivos y/o requieren técnicas de manejo muy complejas.
5	Tierras con poco o ningún riesgo de erosión pero con otras limitaciones difícilmente superables que restringen su uso principalmente a prados, pastizales, bosques o áreas naturales.
6	Tierras con severas limitaciones que las hacen normalmente inadecuadas para el cultivo y que restringen su uso a prados, pastizales, bosques o áreas naturales.
7	Tierras con limitaciones muy severas que las hacen inadecuadas para el cultivo y que restringen su uso a pastizales, bosques o áreas naturales.
8	Tierras con limitaciones que impiden su uso agrario comercial y que limitan su uso a áreas naturales.
9	Superficies artificiales



**Figura 66a y b. Mapa de clases grológicas en la Comunidad de Madrid. Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Elaboración propia.**

### 5.3.3.1 Política agraria

Etxezarreta y Viladomíu afirman, con razón a nuestro juicio, que lo que más ha condicionado la historia reciente de la agricultura española ha sido la integración en la Unión Europea, la cambiante Política Agraria Comunitaria (PAC), junto con la incorporación a los mercados europeos (Etxezarreta y Viladomíu, 1997). Ello obedece al hecho de que, en el momento de la entrada en la Unión Europea, el sector tenía profundas deficiencias estructurales y debía adaptarse a la política agraria de la PAC en términos de modernización e incremento de la competitividad en poco tiempo, sin que hubiera una política agraria de nivel estatal planteada previamente para hacer frente a las problemas endémicos del sector.

Desde hace más de dos décadas se afirmaba que desde la firma del Tratado de Adhesión, “la única política agraria que realmente ha existido en España ha sido dirigida a adaptar el sector a las directrices de la CE, sin signos significativos de un diseño autónomo orientado al desarrollo de sectores que pudieran consolidar la competitividad o el mantenimiento de actividades productivas tradicionales” (Etxezarreta y Viladomíu, 1997:324) dinámica que perdura en la actualidad. De esta forma, los fondos aportados por la Unión Europea, según las disposiciones que regulan la Política Agraria Comunitaria (PAC), copan la mayoría de las actuaciones de la política agraria española, dejando al margen ciertos sectores y regiones del Estado. En este contexto, la agricultura familiar tenía y tiene menos capacidad de respuesta y va desapareciendo.

En este marco, la evolución que ha tenido el sector ha estado condicionada por las distintas reformas de la PAC, que asume los principios de la liberalización comercial global. Según Etxezarreta y Viladomíu (1997) las reformas de la PAC han estado marcadas por un primer periodo definido por los primeros años de la adhesión a la UE (1986-1989), una etapa de optimismo y expansión, con una mejora nominal de las rentas, fundamentalmente mediante las subvenciones directas; una segunda etapa (1990-1992) en la que comienza a observarse el inicio del deterioro de algunas ramas de la producción agraria, que comportó un retroceso pronunciado del VAB del sector y un estancamiento de las rentas; y un tercer periodo, marcado por un mayor protagonismo de las subvenciones y un proceso de reestructuración, concentración, aumento del tamaño de las explotaciones y la intensificación productiva. Sobre las implicaciones de la política agraria comunitaria, Abad y Naredo (1997) aportaban datos y razonamientos que indicaban con claridad que la agricultura española se había desplazado desde la condición de sector productivo hacia el sector asistido por unas ayudas cada vez más distanciadas de la producción agraria (1997:306).

Con la crisis del paradigma productivista que inspiró de forma casi exclusiva la Política Agraria Común hasta los años ochenta, se fue configurando un nuevo modelo para la agricultura de la UE (Mata, 2004). Sin embargo, hasta fechas muy recientes las políticas agrarias siguen mirando a la agricultura únicamente desde una perspectiva económica, sin considerar como merecen sus facetas territorial y paisajística (Silva, 2010:129). El nuevo marco de la PAC 2015-2020 continúa en la misma línea y solo escasamente incorpora dentro de sus grandes objetivos las ayudas agroambientales que priman las buenas prácticas agrarias orientadas a la protección del medio ambiente y los recursos naturales. De esta forma, se pretenden potenciar los sistemas de producción ecológica en explotaciones agrícolas y ganaderas, mediante ayudas para el mantenimiento la conversión hacia prácticas y métodos ecológicos, y el apoyo a la diversificación de cultivos. Es una visión eminentemente agrarista, pero que puede servir para

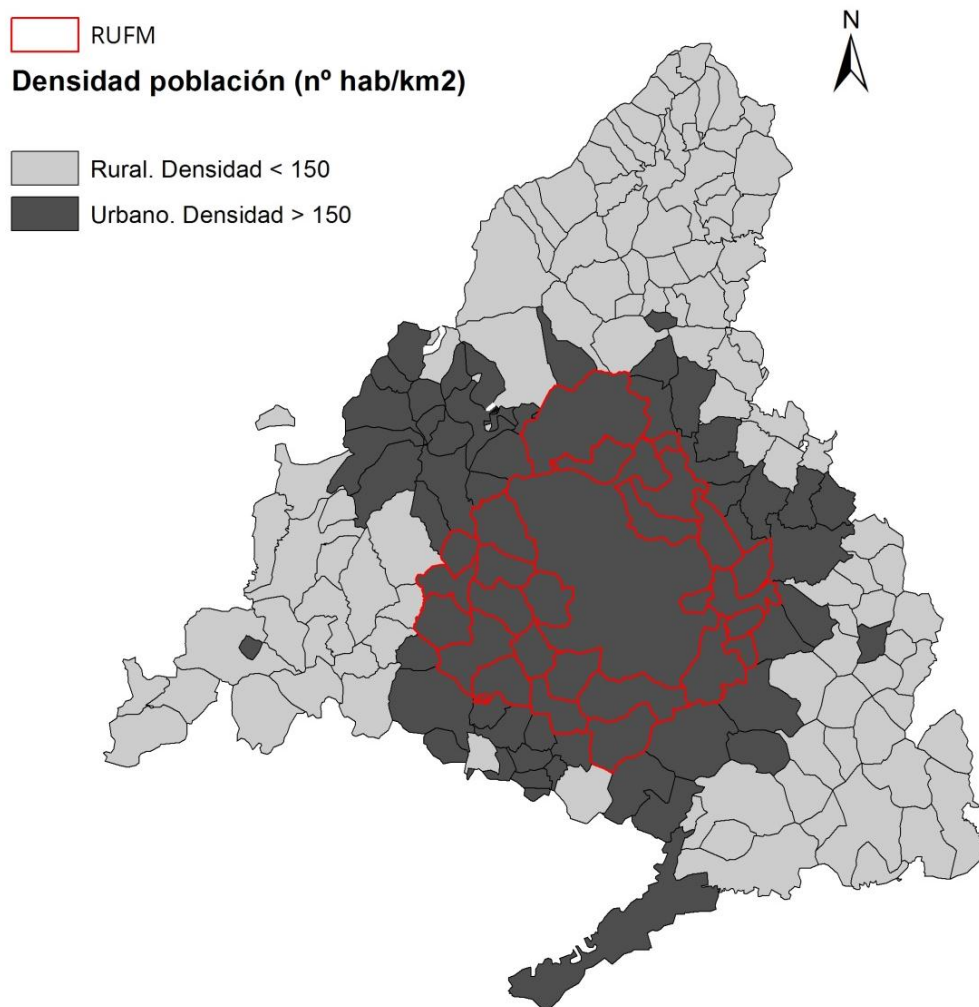
dirigir ayudas a los espacios agrarios periurbanos desde la perspectiva multifuncional y de abastecimiento a mercados locales con productos ecológicos. Sin embargo, en esta nueva reforma siguen sin incorporarse al nuevo modelo de ayudas a los productores de frutas y hortalizas, presentes con frecuencia en las agriculturas periurbanas.

El nuevo marco de la PAC pone el foco en ayudas que favorecen la multifuncionalidad de la actividad agraria, con el objetivo de proteger extensas áreas del patrimonio agrario de Europa. En el actual contexto de escasa rentabilidad de los cultivos hortícolas periurbanos, pero de nuevas oportunidades que surgen con las nuevas medidas agroambientales de la PAC, cabría esperar que los agricultores convencionales tomaran la iniciativa de orientar sus cultivos al ecológico de la mano de las autoridades públicas. El problema es que se necesita un marco fiscal y político, así como un apoyo regional en medidas de asesoría, formación, nuevas inversiones en riego y en maquinaria para facilitar la conversión, cuestiones que no está ni mucho menos solventadas en ciertas comunidades, como en el caso de Madrid.

En este sentido, el Programa Nacional de Desarrollo Rural (2014-2020) marca entre sus prioridades mejorar el conocimiento de prácticas agrarias para combatir el cambio climático y la desertificación (4.2.6. N15); facilitar la innovación y transferencia de resultados a las explotaciones y agentes del sector agrario (4.2.8), y mejorar la competitividad de los productores primarios integrándolos mejor en la cadena agroalimentaria a través de sistemas de calidad y valor añadido, y la promoción de circuitos cortos de comercialización; fomentar el asesoramiento a productores desde cooperativas y otras entidades asociativas desde organismos de investigación (4.2.9), entre otras medidas orientadas a mejorar la innovación y viabilidad del sector. Sin embargo, hasta el momento las actuales directrices no han logrado la consecución de objetivos de mejora de la viabilidad económica del sector agrario y de la fijación del empleo en este sector, cosa que Naredo resaltaba ya en 1997: en relación con dicha reconversión, el papel de las instituciones públicas en la recualificación de los agricultores será un factor determinante de su viabilidad (Naredo, 1997:305).

Las actuales medidas del Programa Nacional de Desarrollo Rural son orientadoras y complementarias de las incluidas en los diferentes Programas de Desarrollo Rural autonómicos. Las explotaciones agrarias periurbanas quedan excluidas de cualquier ayuda proveniente de los fondos europeos canalizados a través de los Programas de Desarrollo Rural autonómicos, en el caso de estar ubicadas en municipios clasificadas como urbanos según el criterio de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). En este sentido, las necesidades del sector agrario periurbano de la Comunidad de Madrid, desde un punto de vista estadístico, quedan enmascaradas por el peso poblacional y económico de las principales áreas urbanas. Todo ello, a pesar de que el Comité Económico Social y Europeo (CESE) elaboró un Dictamen sobre agricultura periurbana en el que se señalaba que la actividad agraria en las áreas periurbanas está condicionada por el entorno urbano en el que se desarrolla, que ejerce sobre ella impactos negativos que limitan su viabilidad económica, e insiste en la importancia de la subsidiariedad para revitalizar su agricultura, sin olvidar la cooperación intermunicipal para incentivar la conservación, el uso y la gestión de la matriz agraria (CESE, 2004).

El Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid (2014-2020) aplica el criterio de la OCDE para definir los municipios rurales que pueden ser objeto de ayudas por parte de los Grupos de Acción Local. Determina que son 77 municipios urbanos los que quedan excluidos de las tales ayudas, aunque alberguen espacios agrarios en producción.



**Figura 67. Municipios urbanos y rurales según la clasificación OCDE. Elaboración propia partir de los datos del Programa de Desarrollo Rural (2014-2020)**

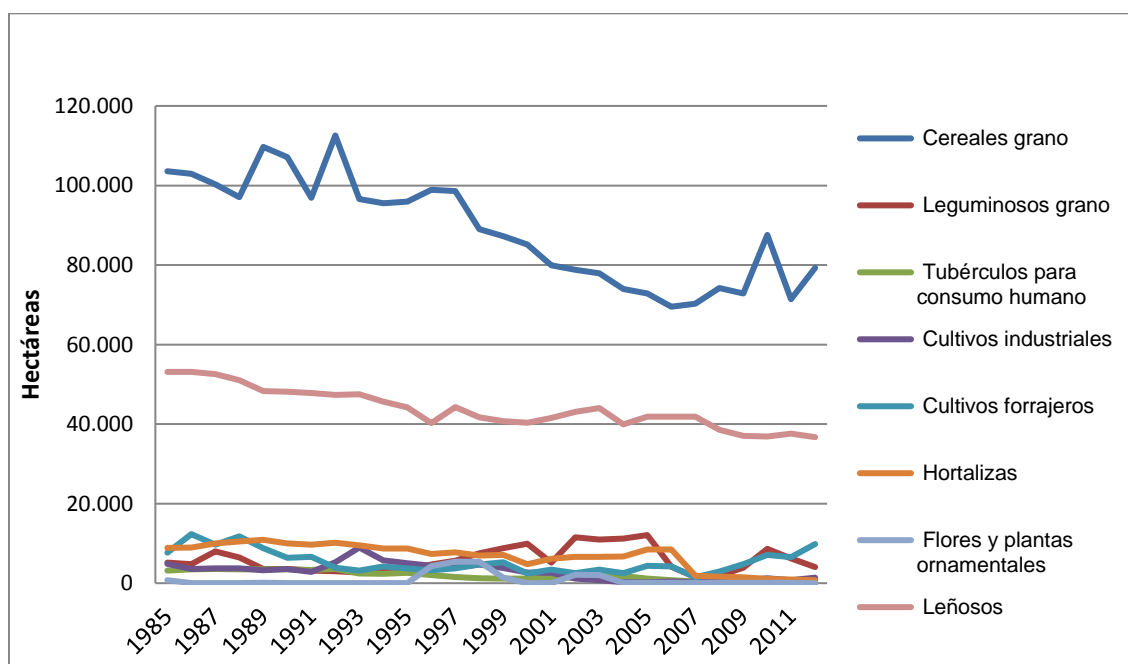
**Tabla 27.** Municipios urbanos de la Comunidad de Madrid según la clasificación de la OCDE.

Municipios urbanos según la categoría de la OCDE		
Ajalvi	Escorial (El)	Pelayos de la Presa
Alamo (El)	Fuenlabrada	Pinto
Alcalá de Henares	Fuente el Saz de Jarama	Pozuelo de Alarcón
Alcobendas	Galapagar	Rivas-Vaciamadrid
Alcorcón	Getafe	Rozas de Madrid (Las)
Algete	Griñón	San Agustín de Guadalix
Alpedrete	Guadarrama	San Fernando de Henares
Aranjuez	Hoyo de Manzanares	San Lorenzo de El Escorial
Arganda del rey	Humanes Madrid	San Martín de la Vega
Arroyomolinos	Leganés	San Sebastián de los Reyes
Becerril de la Sierra	Loeches	Serranillos del Valle
Boadilla del Monte	Madrid	Sevilla de la Nueva
Boalo (El)	Majadahonda	Soto del Real
Brunete	Meco	Torrejón de Ardoz
Camarma de Esteruelas	Mejorada del campo	Torrejón de la Calzada
Casarrubelos	Molar (El)	Torrelodones
Cercedilla	Molinos (Los)	Torres de la Alameda
Ciempozuelos	Moraleja de en medio	Valdemoro
Cobeña	Moralzarzal	Velilla de San Antonio
Colmenarejo	Morata de Tajuña	Venturada
Colmenar Viejo	Móstoles	Villalbilla
Collado Mediano	Navalcarnero	Villanueva de la Cañada
Collado Villalba	Nuevo Baztán	Villanueva del Pardillo
Coslada	Paracuellos del Jarama	Villaviciosa de Odón
Cubas de la Sagra	Parla	Tres Cantos
Daganzo de Arriba	Pedrezuela	

Fuente: Programa de Desarrollo Rural (2014-2020) de la CAM.

El hecho de no poder disponer de ayudas directas *ad hoc* de la PAC para cultivos hortícolas, ni de los Fondos Europeos que gestionan los Grupos de Acción Local (GAL), se traduce en la deriva hacia agriculturas menos competitivas si se compara con aquellas que pueden completar sus rentas mediante ayudas en los municipios rurales. Esto se traduce en tres problemas importantes: primero, un creciente descenso de la superficie cultivada; segundo, un mayor protagonismo de los cultivos subvencionables como los cereales; tercero, un retroceso de los cultivos hortícolas y paisajes tradicionales de gran valor.

En presencia de ayudas, incentivos, restricciones y/o penalizaciones (como es proceder habitual de las políticas agrarias) los agricultores responden reorientando sus cultivos y/o cambiando sus sistemas de gestión (Silva, 2010:129). Los últimos datos del Censo Agrario muestran cómo la superficie destinada al cultivo de cereales para pienso y forrajes aumentó considerablemente, reduciéndose de forma drástica la de cultivos para consumo humano en la RUFM. Para la totalidad de la superficie cultivada en la Comunidad de Madrid destacan los cereales grano (60%), seguidos por los cultivos leñosos (28%), principalmente olivo y viñedo. La superficie cultivada de hortaliza tan sólo representa el 1% del total de la cultivada en la Comunidad. Con respecto a su evolución, la tendencia general es de descenso en todas las superficies cultivadas como lo muestra la siguiente figura.



**Figura 68. Evolución de la superficie agraria según cultivos (1985-2012). Fuente: elaboración propia a partir del Anuario de Estadística Agraria. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.**



A nuestro modo de ver, la política agraria comunitaria y estatal han encorsetado la agricultura española, cuya participación en el empleo y la renta, como en todos los países desarrollados, ya empezaba a dejar de ser una ser pieza clave en economía desde finales de los años 50. Las consecuencias más visibles de la transformación que ha sufrido el sector agrario tradicional son, sin duda, la pérdida de la capacidad de las explotaciones familiares o de pequeña escala para proporcionar suficientes ingresos para el sostenimiento familiar, así como la reducción de su potencial para abastecer los mercados locales con productos frescos y de proximidad a un precio competitivo, frente a productos que provienen de zonas más competitivas en términos de superficie, mano de obra, subvenciones, condiciones climáticas, etc.

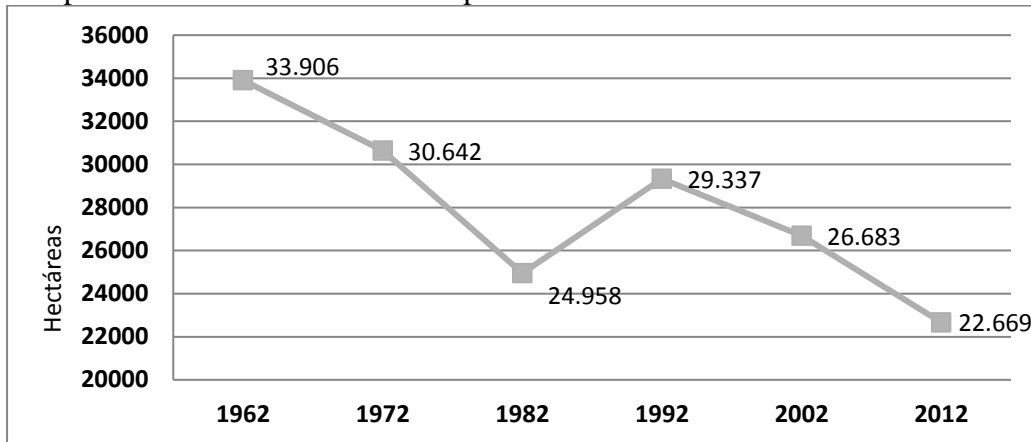
Otro de los hechos que incide en la desestructuración del sector agrario metropolitano madrileño fue la creación de Mercamadrid, que se remonta a 1973 por parte del Ayuntamiento de la capital, sin una estrategia de apoyo a la agricultura local. Actualmente ocupa el primer puesto en volumen de negocio de la red de mercados mayoristas de España y tiene una amplia oferta de productos hortofrutícolas, provenientes principalmente del sur de España. “Esto ha supuesto la ruptura de las relaciones tradicionales de consumo campo-ciudad como consecuencia de un modelo alimentario globalizado, que ha favorecido el abastecimiento de la región metropolitana con productos que recorren largas distancias desde sus zonas de producción” (Mata y Yacamán, 215:272).

### **5.3.4 Evolución del regadío metropolitano**

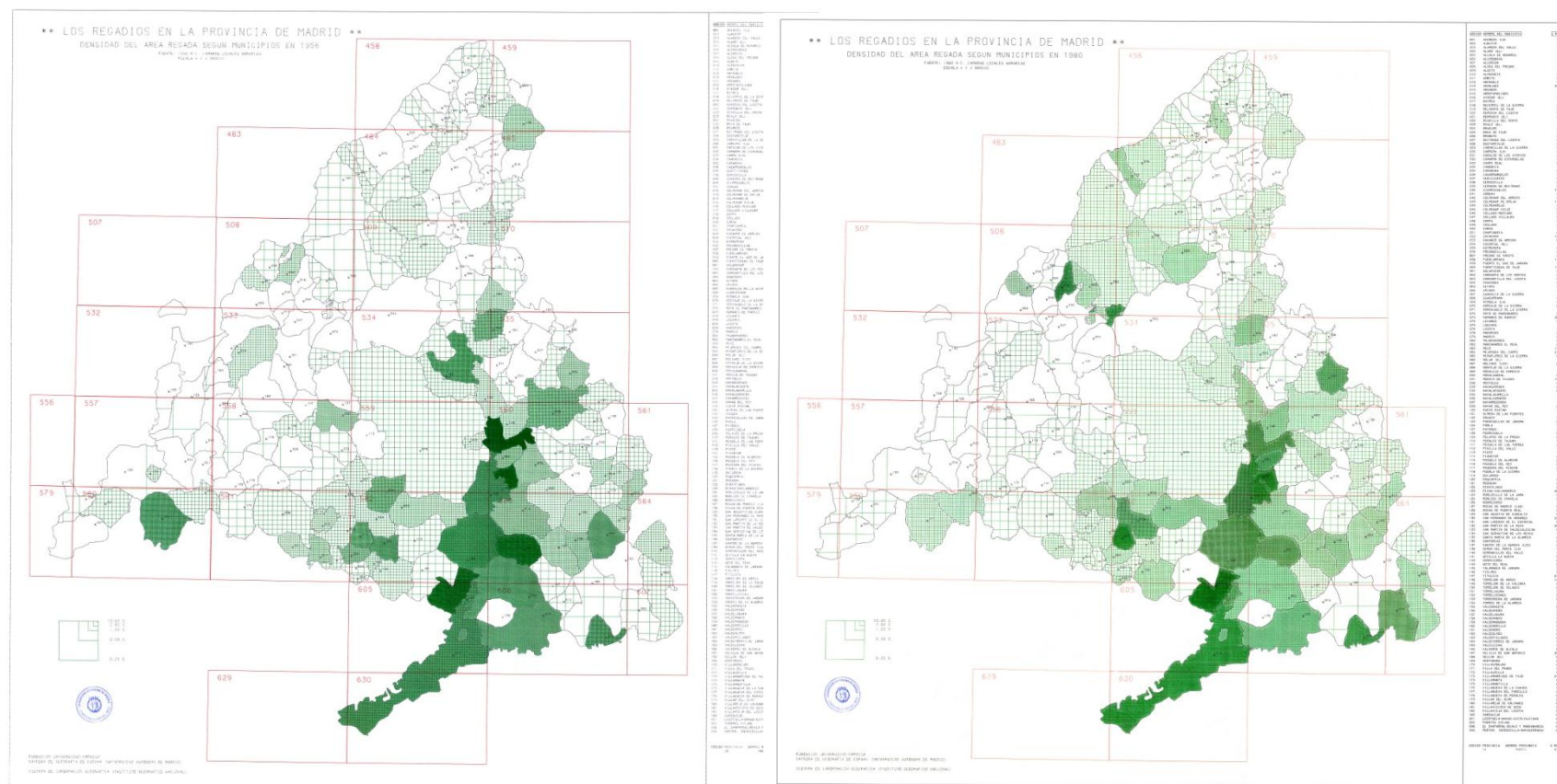
En el contexto de los procesos territoriales sintetizados hasta aquí, conviene abordar ahora los cambios operados en la agricultura madrileña -concretamente en el regadío-, que al igual que la española, inicia un importante despegue económico durante los años cincuenta del siglo XX, situándose el regadío a la vanguardia del proceso de modernización agraria (MAPAMA, 2008:3) bajo la política del régimen franquista, cuyo principal objetivo fue ante todo la ampliación de la superficie regable que creara las condiciones para una oferta adecuada en cantidad y precios para abastecer a una sociedad en un proceso acelerado de urbanización, acompañado de una remodelación parcelaria de las explotaciones minifundistas (Mata y Naranjo, 1997). Sin embargo, “el aumento del regadío con aguas subterráneas en años posteriores se debió fundamentalmente a la iniciativa de miles de usuarios individuales que buscaron sus propias fuentes de suministro con escasa participación de la Administración Pública en la planificación, administración o gestión de este desarrollo” (Hernández-Mora y López, 2007:45).

En la provincia de Madrid, en la “comarca de las Vegas, el crecimiento en extensión y la mejora de las infraestructuras sí se debió a la financiación del Estado” (Gómez Mendoza, 1987:134), mientras que en la zona suroccidental de la RUFM y los municipios limítrofes, como el caso de Leganés y Fuenlabrada, correspondió a iniciativas individuales de los agricultores, según las entrevistas realizadas. En prácticamente todas las comarcas, a excepción de la Sierra, la superficie en regadío creció espectacularmente en la segunda mitad del siglo XX, gracias a la introducción de nuevas técnicas de perforación mecánica de pozos profundos y a la generalización de las bombas aspirantes con motor de gasolina, primero, y con energía eléctrica, después (López Vera et al., 2011:62), alcanzándose el techo de la superficie regada en la región a

comienzos de la década de los sesenta (Gómez dir., 1985). El incremento de la superficie regada con aguas subterráneas no sólo incrementó la producción hortícola, sino que consolidó también un cultivo hortelano lejos de los cursos fluviales, estructurando un paisaje de regadío sobre antiguas campiñas de secano en el sur metropolitano.



**Figura 69. Superficie de tierras labradas de regadío de la Comunidad de Madrid. Fuente: elaboración propia a partir del Anuario de Estadística. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.**



**Figura 70 a y b. Densidad de la superficie regada por municipios en 1956 (izda.) y en 1980 (dcha.). Fuente: Estudio de los regadíos de la Comunidad de Madrid. Gómez (dir.) (1985). Cartoteca Rafael Mas. Escala 1:200.000.**

Con el desarrollo económico de los años sesenta se produce un cambio en la demanda alimenticia, aumentando el consumo de productos como frutas, hortalizas, carne o pescado (Martin y Lozano, 2002:318). Este hecho fue decisivo en el cambio de orientación productiva del sector primario y en el aumento del cultivo de especies forrajeras para dar respuesta al incremento de la producción ganadera. Las importantes transformaciones en regadío de los años sesenta supusieron una oportunidad para la diversificación de las producciones y para adecuar la oferta de alimentos a una población más urbana y con mayor poder adquisitivo que la de los años cuarenta y cincuenta (MARM, 2008:4).

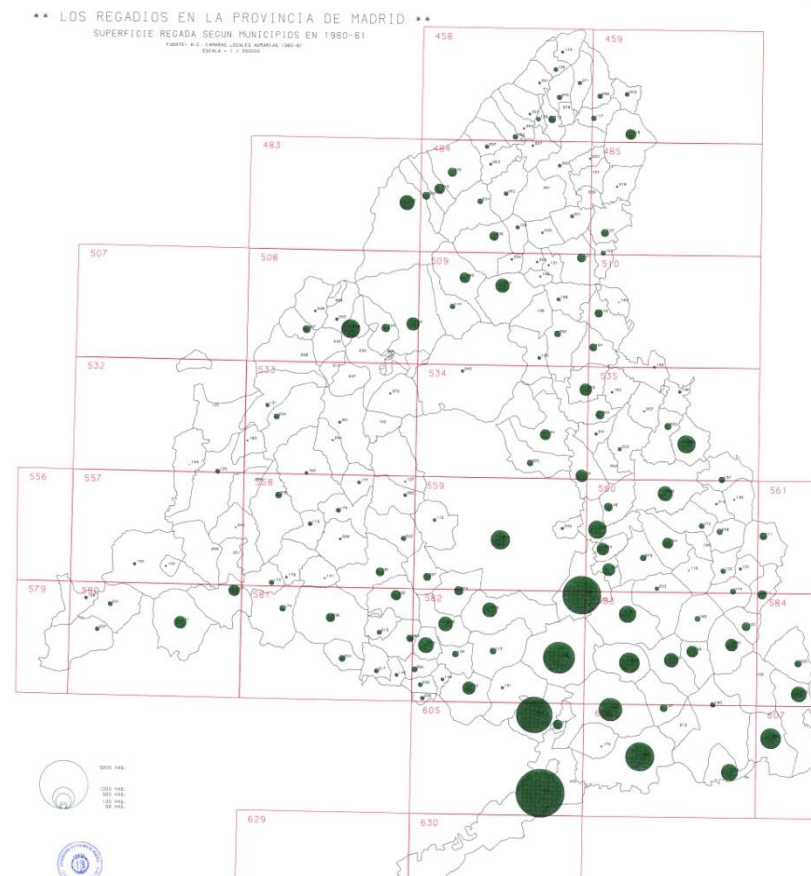
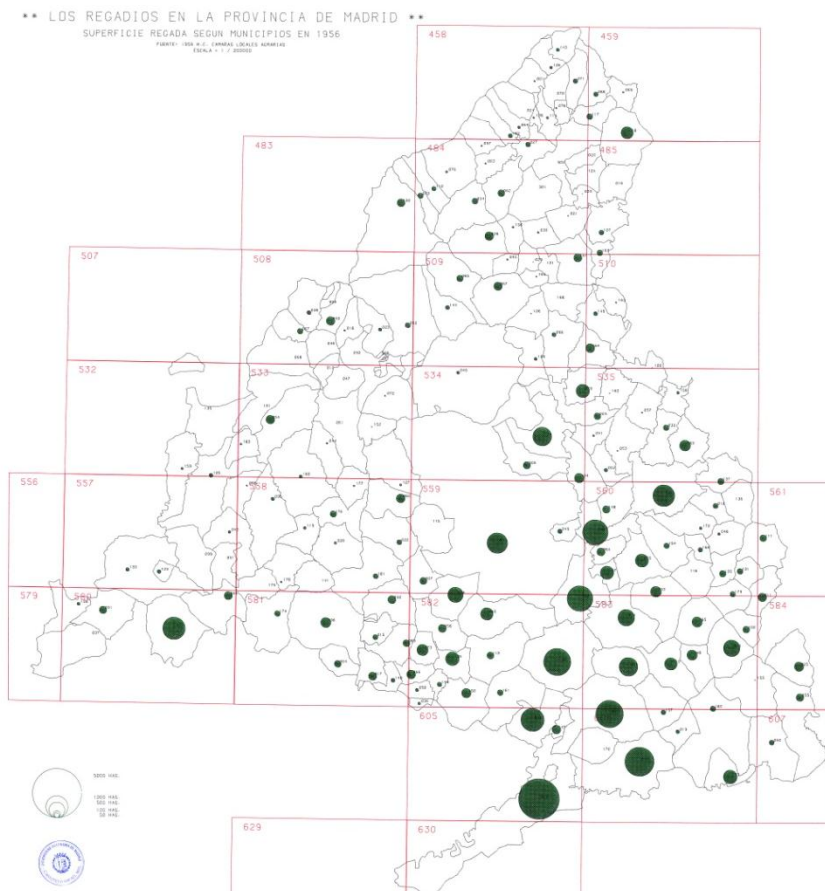
Sin embargo, “el enorme desarrollo experimentado por los regadíos no fue proporcional con el crecimiento del trabajo agrario en todas las comarcas; más bien todo lo contrario, ya que a partir de la mitad del siglo XX se produce una disminución muy acusada de la población dedicada a la actividad agraria” (López Geta y López Vera, 2006:94). Según el libro Blanco del Agua en España, las múltiples razones que explican este hecho son la transformación en regadío de lo que fueron secanos previos, en los que ya existía empleo agrario; la intensificación y especialización, que ha dado lugar con frecuencia a menos empleo por unidad de superficie productiva; y, por último y fundamental, la mecanización agraria y las mejoras tecnológicas, que se difunden en esos años, coincidiendo con la apertura al exterior la economía española, y reducen sensiblemente la mano de obra en el campo (MIMAM, 2000). Otra de las razones que explican la disminución de la población dedicada a esta actividad fue, como señala Josefina Gómez, el incremento del gasto asociado al uso de inputs, que no era proporcional al aumento de los precios de los productos agrícolas, obligando a los agricultores a compensarlo a través de incrementos de productividad logrados con mayor inversión en capital y menos empleo asalariado (Gómez Mendoza, 1987). Sin embargo, los municipios de Getafe, Leganés, Humanes y el propio Madrid presentan en la década de los setenta una apreciable diversidad productiva sobre los antiguos terrenos de secano.

Durante la década de los ochenta, la superficie regada de las comarcas Área Metropolitana, Campiña y las tierras suroccidentales se reduce en más de 7.000 ha, con tanta rapidez como se había ganado, probablemente porque al haber disponibilidad de agua, las tierras regadas atraen el asentamiento de la actividad industrial y de la urbanización en general (Gómez dir., 1985), y empiezan a percibirse los efectos de la periurbanización, debido a la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, vertidos incontrolado, o la presencia de graveras para la extracción de áridos, como en el caso de las vegas de los ríos Jarama y Henares.

La superficie de los regadíos en los municipios del sur y suroeste del Área Metropolitana estaba condenada a verse mermada por la dinámica urbana, una vez aprobado el Plan General del Área Metropolitana (1963), que otorgaba a estos municipios un papel de «núcleos dormitorio» o de servicios, lo que se refuerza, pese a los primeros alegatos ambientales, con la aprobación de la Estrategia para la Zona Sur Metropolitana (1988) junto con las directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico aprobadas por COPLACO durante la década de los ochenta. Es el caso de Leganés, Alarcón y Getafe en la década de los sesenta, municipios aún conservaban sus rasgos de municipios rurales suburbano. En el caso de Leganés, después de la aprobación en 1966 del primer Plan General de Ordenación Urbana, se clasificaba como suelo urbano-residencial y zonas de reservas de bloques el suelo que fuera el asiento tradicional del regadío hortícola, perdiendo del orden de 200 ha de regadío al amparo de la propia zonificación de planeamiento (Martínez y Mata, 1987). Es un periodo que coincide con el crecimiento exponencial de los barrios

residenciales. En 1975 la población de Leganés alcanza más de 100.000 habitantes, lo que requiere de una modificación del Plan General. A partir de este momento se aprueban una serie de Planes Parciales que convierten a Leganés en el segundo núcleo de población del área metropolitana después del municipio de Madrid, momento en el cual el valor productivo del suelo agrario pasa a tener un valor especulativo y Leganés conoce un importante abandono de los cultivos hortícolas ante las expectativas de cambio de uso y una pérdida de superficie regada.

La década de los ochenta marcó un punto y aparte en la agricultura periurbana de regadío en la RUFM. Uno de los principales factores de cambio fue la aprobación por COPLACO de una serie de Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico para la Revisión del Plan General del Área Metropolitana, que sirvieron de base para que todos los municipios integrantes del Área Metropolitana revisaran sus Planes Generales municipales, momento en el que ya se había alcanzado el techo de la superficie regada y había una fuerte demanda de mano de obra por parte de las actividades económicas urbanas (Gómez Mendoza, 1987). Este periodo coincide además con unos años de expansión urbana que, como concluye José Manuel Naredo (2010), mostró especial preferencia hacia suelos de regadío y de cultivos herbáceos de secano, que solían coincidir con los de mejor calidad agronómica. A partir de este momento, se pierden en un corto plazo de tiempo los valores productivos, ambientales y paisajísticos de muchos de los espacios agrarios de los núcleos periféricos de Madrid.



**Figuras 71 a y b. Superficie regada según municipios en 1956 (izda.) y en 1980-81 (dcha.). Escala 1:200.000. Fuente: Estudio de los regadíos de la Comunidad de Madrid. Gómez (dir) (1985). Cartoteca Rafael Mas.**

Según el estudio de regadíos de la Comunidad de Madrid, (Gómez, dir, 1985), el techo del regadío llegó a ser de algo más de 42.000 hectáreas, especialmente en la comarca de las vegas, donde el area reagada se amplió en más de un 50%. Como se observa en las figures, prácticamente todas las comarcas asisten a un aumento del regadío desde finales de los cincuenta y comienzos de los sesenta.



En la comarca de las Campiñas, en la Suroccidental y en el área Metropolitana, el aumento del riego es el más importante, sobre todo en términos de intensidad, y por su rápida expansión, puesto antes de los años se trataba de aprovechamiento anecdótico. “En 1956, por ejemplo, la superficie regada del área metropolitana casi se había triplicado con respecto a la de setenta y cinco años atrás, la de la Campiña se había multiplicado por siete y la de la comarca Suroccidental por algo más de diez” (Gómez, dir., 1985: 0004).

En este contexto, la actividad hortícola periurbana se mostró poco consistente ante la aparición de los fenómenos periurbanos y en pocos años se desintegró casi por completo, como en el caso de los municipios de Leganés y Getafe, en favor de la lógica territorial metropolitana. El resultado fue un paisaje agrario fragmentado, con abandono y ocupación de tierras agrarias, mantenimiento de algunas manchas productivas, y una mayor extensión de cultivos de cereales y forrajeros en zonas regables, ante la falta de expectativas económicas. En todo caso, en un contexto de reducción de la superficie regada en la comarca del área Metropolitana y de abandono de la actividad hortícola, es preciso matizar que no todos los municipios han tenido el mismo comportamiento en términos productivos y de superficie regada, cuestión que se estudiará con más detalle en los siguientes apartados.

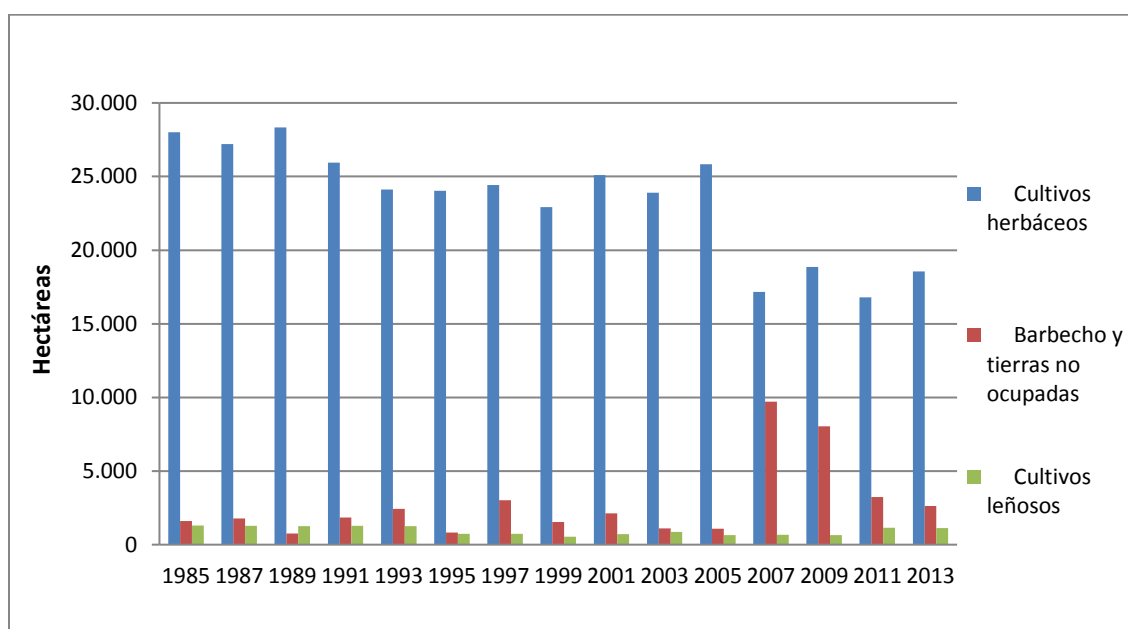
#### 5.3.4.1 Estado actual del regadío metropolitano madrileño

El regadío a las puertas de los núcleos urbanos más cercanos a la capital se ha reducido visiblemente por los problemas que soportan las huertas en una región metropolitana como Madrid. El regadío de la zona suroccidental ha conocido una ocupación muy importante por usos urbano-industriales; se constata como los núcleos urbanos que no tiene ninguna figura de protección de estos suelos han sufrido un retroceso que parece imparable. Tal es el caso de Leganés, que prácticamente ha perdido su superficie regada. Fuenlabrada y Getafe conservan su regadío gracias a que el planeamiento municipal del primero lo protege y en Getafe la protección la introduce el Parque Regional del Sureste a pesar de no estar dentro de la zona de protección del río Jarama.



**Figura 72. Municipios con regadío permanentemente en el año 2012 en la RUFM. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CORINE Land Cover 2012 para España (Ministerio de Fomento, Instituto Geográfico Nacional).**

Observando la distribución de la superficie de tierras de cultivo en regadío en la Comunidad de Madrid, se aprecia como en el año 1985 los cultivos herbáceos representaban el 91% frente al 5% de la superficie en barbecho o no cultivada, tendencia que empieza a cambiar durante la década de los noventa. En el año 2013, el porcentaje de superficie en barbecho o no cultivada aumenta hasta un 12% del total de la superficie registrada, lo que sirve de justificación para que numerosas administraciones locales autoricen otros usos no agrarios en estos espacios. Afortunadamente eso no ocurre con la superficie leñosa, que se mantiene a lo largo del periodo entre 1985-2013.



**Figura 73. Tierras de cultivo en regadío en la Comunidad de Madrid. Fuente: elaboración propia. Anuario de Estadística. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.**

De acuerdo con los datos de la Encuesta de Superficies y Rendimientos de Cultivos en España (ESYRCE, 2005, 2007, 2009, 2001, 2013), en la Comunidad de Madrid se está produciendo una progresiva disminución del total de superficie en regadío. En el año 2015 la superficie regada experimentó un descenso del 9,78% con respecto al año 2013, mientras que el total de la superficie regada en España aumentó en un 2,7% entre esos mismos años. Este incremento confirma la tendencia al alza que se venía manteniendo desde el año 2006, solo alterada en 2010 con un ligero descenso del 0,4% (MAPAMA, 2015:11).



**Tabla 28.** Superficie regada en la Comunidad de Madrid.

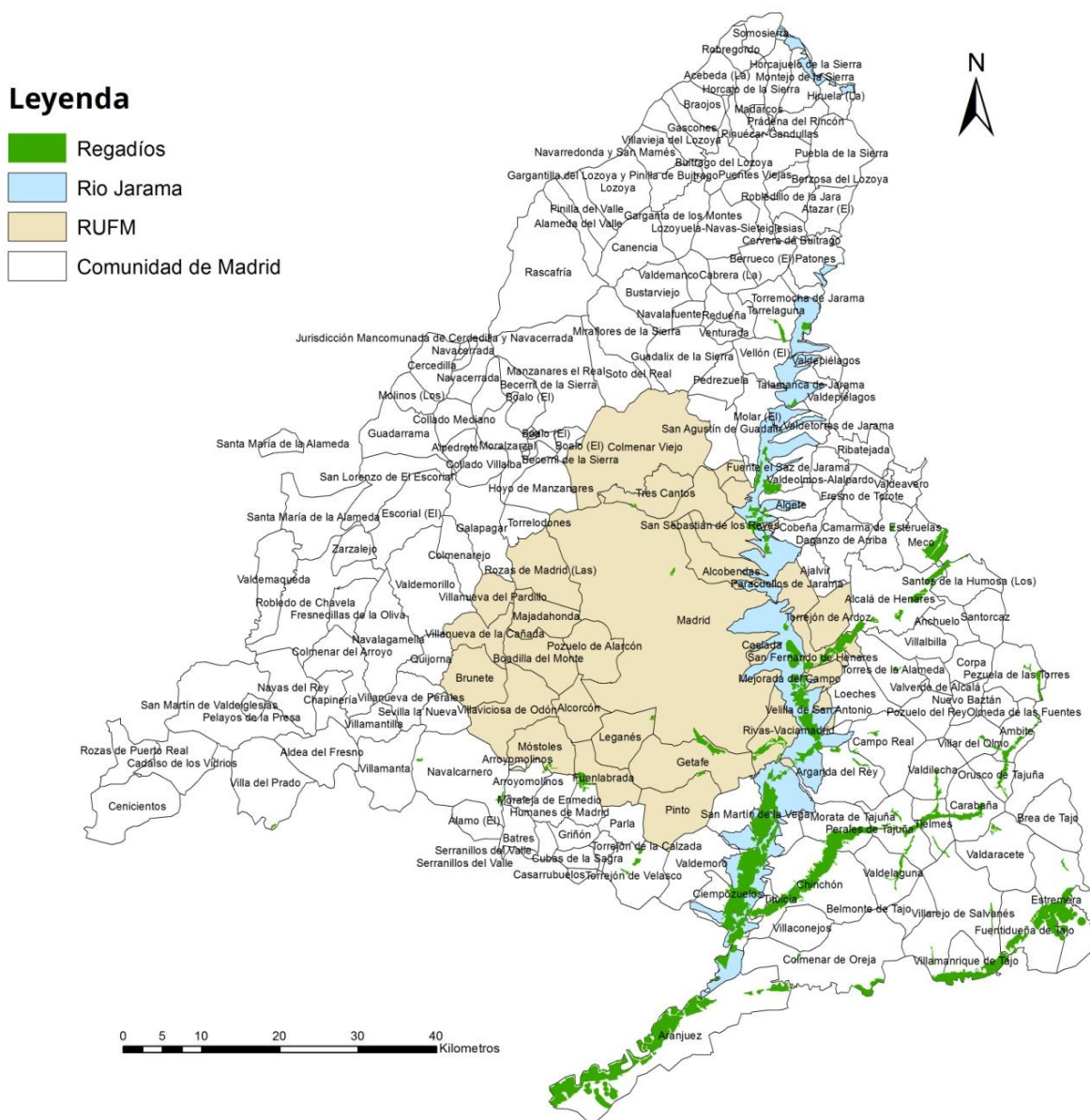
	<b>Superficie de Regadío (ha)</b>	<b>Total Superficie cultivo (ha)</b>	<b>Superficie geográfica (ha)</b>	<b>Sup. Regadío/Sup. Cultivo (%)</b>	<b>Sup. Regadío /Sup. Geográfica (%)</b>
<b>Comunidad Madrid</b>	17.921	206.091	802.769	8,70%	2,23%

Fuente: ESYRCE, MAPAMA.

Por cultivos, según los datos de 2015 (ESYRCE), los que mayor superficie de regadío tienen en la Comunidad de Madrid son los cereales de grano, con 11,753 ha, lo que supone el 66% del total de la superficie regada, seguidos por los cultivos forrajeros con 1.556 ha, 9% del total. A continuación, aparecen los viñedos, con 1.211 ha., cantidad que supone el 7%. Se observa una pérdida importante de los cultivos tradicionales de huerta, que suman sólo 1.102 ha., el 6% del total.

La mayor superficie de regadíos de la RUFM se encuentra en el este, en la vega del Jarama a su paso por San Fernando de Henares, Mejorada del Campo, Velilla de San Antonio, Rivas-Vaciamadrid y Arganda, así como en las campiñas del suroeste, en Getafe, Pinto y Fuenlabrada.

Estudio territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid.  
Análisis de casos y propuestas de ordenación y gestión.



**Figura 74.** Mapa con los terrenos regados permanentemente en 2012 en la RUFM. Fuente: elaboración propia a partir de los datos CORINE Land Cover para España (Ministerio de Fomento, Instituto Geográfico Nacional).

Sobre la orientación de la producción de cultivos, se observa, según los datos anteriores, una clara orientación de la producción agraria destinada a la alimentación ganadera. Los cultivos de cereales son los de mayor importancia, con un 66% respecto del total de tierras de cultivo en

regadío. La orientación de estas agriculturas evidencia el desplazamiento desde el abastecimiento local de alimentos hacia la satisfacción de las necesidades del negocio alimentario global (Delgado, 2010). El protagonismo de los cultivos forrajeros además lleva asociado un modelo de explotación agraria en medianas y grandes explotaciones, que distan mucho de la explotación familiar que mantiene su orientación hortícola y tiene mayor incidencia sobre la economía local.

Pero esta dinámica se arrastra ya desde la década de los ochenta, cuando se afirmaba que la agricultura periurbana madrileña no era comparable, ni en entidad superficial y productiva, ni en intensidad cultural, ni en capacidad de respuesta al mercado, ni en capitalización con otras agriculturas de *banlieue* (Gómez, 1984:153), a pesar de que un estudio realizado durante el mismo periodo a cargo de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, se afirmaba que el Área Metropolitana Funcional de Madrid reunía todos los requisitos esenciales para llegar a ser una agricultura intensiva innovadora (Baigorri y Gaviria, 1985).

Sin duda, su limitada capacidad productiva obedece a una serie de factores desestabilizadores, característicos de los espacios metropolitanos, que han condicionado su viabilidad futura. Los datos correspondientes al Censo Agrario muestran cómo desde los años ochenta, se está produciendo ya un importante proceso de reestructuración de las explotaciones agrarias y de desagrarización, con una notable reducción del total de explotaciones agrícolas y de la superficie agraria útil (SAU). En términos absolutos durante el periodo comprendido entre 1989-2009, según los datos censales, el número de explotaciones con tierras se habían reducido en un 68% (17.271 explotaciones) y la SAU en un 18%. En la RUFM, durante el mismo periodo, se redujeron las explotaciones un 68% (1.376 explotaciones) y la SAU un 21% según la misma fuente.

**Tabla 29.** Características del sector agrario de la RUFM.

SAU de las explotaciones agrícolas					Explotaciones agrícolas totales			
Municipios	1989	1999	2009	% Variación	1989	1999	2009	% Variación
Total RUFM	64.483,00	64.133,00	51.158,00	-21	2.019	924	643	-68
Alcobendas	1.602,00	460	640	-60	38	13	11	-71
Alcorcón	1.215,00	641	413	-66	30	22	17	-43
Boadilla del Monte	517	238	1.055,00	104	21	7	6	-71
Brunete	4.186,00	4.255,00	3.482,00	-17	85	50	16	-81
Colmenar Viejo	15.183,00	14.272,00	11.875,00	-22	258	186	173	-33
Coslada	34	7	13	-62	16	3	4	-75
Getafe	5.041,00	4.535,00	3.138,00	-38	124	56	47	-62
Rozas de Madrid (Las)	873	623	486	-44	47	14	2	-96
Leganés	1.645,00	1.949,00	1.010,00	-39	53	39	27	-49
Madrid	12.134,00	13.967,00	12.774,00	5	210	102	101	-52
Majadahonda	1.592,00	912	1.516,00	-5	161	11	8	-95
Mejorada del Campo	962	659	500	-48	412	58	25	-94
Paracuellos de Jarama	2.315,00	4.072,00	1.235,00	-47	79	45	16	-80
Pinto	4.044,00	6.983,00	4.183,00	3	40	47	31	-23
Pozuelo de Alarcón	40	61	97	143	33	14	3	-91
Rivas-Vaciamadrid	3.274,00	1.984,00	1.282,00	-61	41	27	17	-59
San Fernando de Henares	1.916,00	1.758,00	751	-61	70	29	17	-76
Torrejón de Ardoz	1.069,00	708	669	-37	46	18	24	-48
Velilla de San Antonio	590	780	282	-52	37	10	9	-76

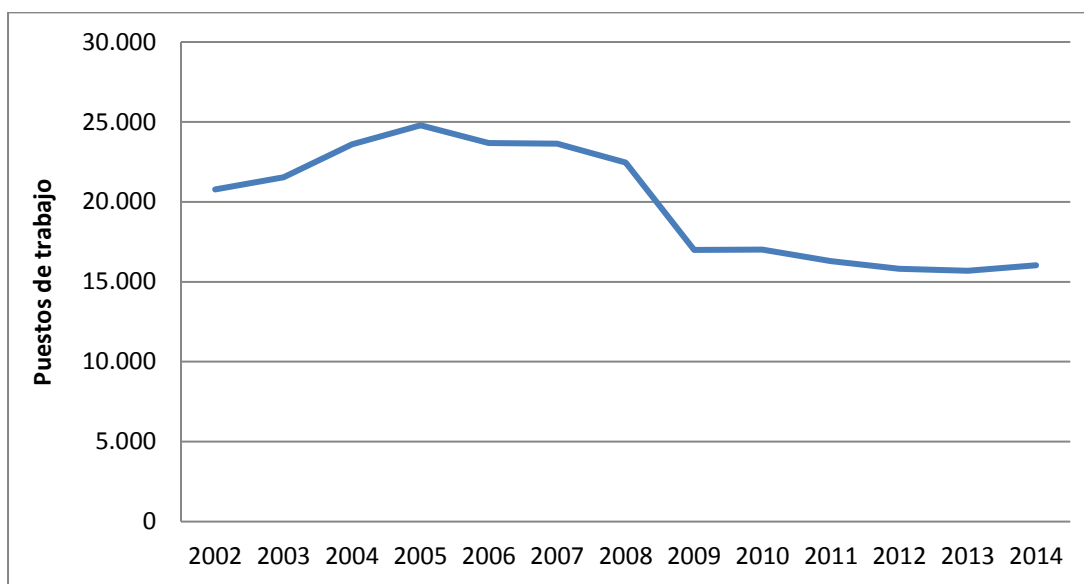
Villanueva de la Cañada	711	430	844	19	49	37	11	-78
Villanueva del Pardillo	1.642,00	1.383,00	1.735,00	6	51	27	13	-75
Villaviciosa de Odón	1.257,00	1.355,00	1.371,00	9	71	66	26	-63
Móstoles	2.641,00	2.101,00	1.807,00	-32	47	43	39	-17

Fuente: elaboración propia a partir del Censo Agrario del INE.

Las escasas políticas públicas orientadas a apoyar al sector agrario periurbano y la falta de herramientas normativas adecuadas para proteger su based territorial, especialmente los regadíos, han desencadenado la desarticulación de la actividad agraria hortícola metropolitana. Dos de los principales síntomas son la tendencia negativa en el número de afiliados en la seguridad social y el envejecimiento de la población activa agraria, lo que indica que “el dinamismo económico y el expansionismo espacial metropolitano no han contado con un marco de planeamiento territorial capaz de integrar todas las dinámicas y las distintas piezas del territorio, cuando menos, a escala de la comunidad autónoma” (Valenzuela, 2011:250).

#### 5.3.4.2 Empleo agrario

El descenso de la actividad agraria y el aumento de los empleos en los servicios en la RUFM es una tendencia general propia de los espacios urbanizados, incluso de los rurales, y, por tanto, del área metropolitana de Madrid. La ocupación en el sector de la agricultura y de la ganadería en la Comunidad de Madrid se ha reducido en apenas doce años en un 24%, partiendo ya de unos nivles muy bajos. Si esta tendencia continúa en los próximos años, es previsible que para el 2020 la población agraria se encuentre al borde de su desaparición, lo que pone de manifiesto que el dinamismo económico asociado al proceso de expansión urbana no ha sido capaz de integrar otras actividades económicas tradicionales e identificadoras de la ruralidad periurbana de Madrid, como la agricultura y la ganadería.

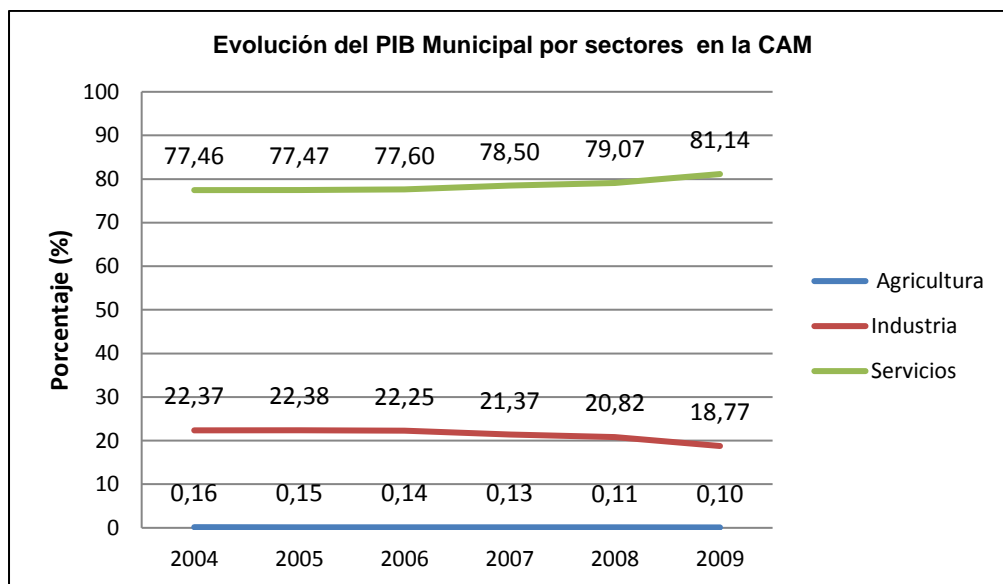


**Figura 75. Evolución del empleo en el sector de la agricultura y la ganadería de la Comunidad de Madrid. Fuente: Elaboración propia a partir del INE.**

A falta de datos sobre la evolución de las actividades económicas en los municipios que conforman la RUFM, nose ofrecen datos para el total de la Comunidad, que ponen de relieve, como ocurre en el resto de regiones metropolitanas, que la concentración de actividades y empleo en torno al sector polariza la realidad, en detrimento de otros sectores productivos como la agricultura. En el siguiente cuadro se muestra la evolución por sectores del Producto Interior Bruto en el periodo 2004–2009. En el año 2009, el PIB del sector servicios representaban el 81,14% del total del PIB de la Comunidad de Madrid, frente al 0,10% de la Agricultura. El sector servicios ha tenido una evolución positiva desde el año 2004, mientras que la industria y la agricultura presentan una tendencia a la baja. Con respecto al aporte de la agricultura su contribución en el PIB de la Comunidad resulta claramente marginal.

Con respecto a la evolución del sector primario, se observa una progresiva pérdida de peso en el conjunto de la economía regional, aunque también es importante remarcar que la aportación de la agricultura no es similar en todos los municipios de la Comunidad, siendo aún significativa en algunas economías locales de ciertos municipios. Su decreciente evolución pone en cuestión la viabilidad y continuidad de la actividad agraria, cuya causa se puede encontrar en lo que Valenzuela (1986:95) afirma que son “los efectos demoledores tanto sobre la fuerza de trabajo, que se siente atraída por el mercado laboral urbano (dotado de mayores expectativas, aunque ocasionalmente pueda seguir practicando una agricultura a tiempo parcial), como sobre el factor suelo, sometido a demandas más solventes”. En tan sólo seis años (2009-2015) se han destruido 3.501 empleos en el sector agrario, siendo su disminución mucho mayor (-54,02%) que en el total de la Comunidad (-39,81%) para el mismo periodo (tabla 28). Lo que demuestra que se produce una importante conflictividad ante las expectativas de expansión urbana y por el traspaso de la

población activa agraria hacia otros sectores productivos (Martín y Lozano, 2002; Leal et al., 1986).



**Figura 76. Evolución del PIB municipal por sectores en la Comunidad de Madrid. Fuente: elaboración propia a partir del Censo Agrario de 2009.**

Se puede concluir, según los datos presentados en los capítulos anteriores, que el empleo en la actividad agraria ha seguido una evolución claramente contraria a la expansión de la población de la RUFM. En tan sólo seis años (2009-2015) se han destruido 3.501 empleos en el sector agrario, siendo su disminución muy superior (-54,02%) a la media de la Comunidad (-39,81%) para el mismo periodo (tabla 28), lo que demuestra una vez más el muy grave impacto de las expectativas y la realidad de la expansión urbana sobre la agricultura como actividad productiva y la población activa que la mantiene (Martín y Lozano, 2002; Leal et al., 1986).

### Leyenda

RUFM

### Comunidad de Madrid

#### Afiliación 2009

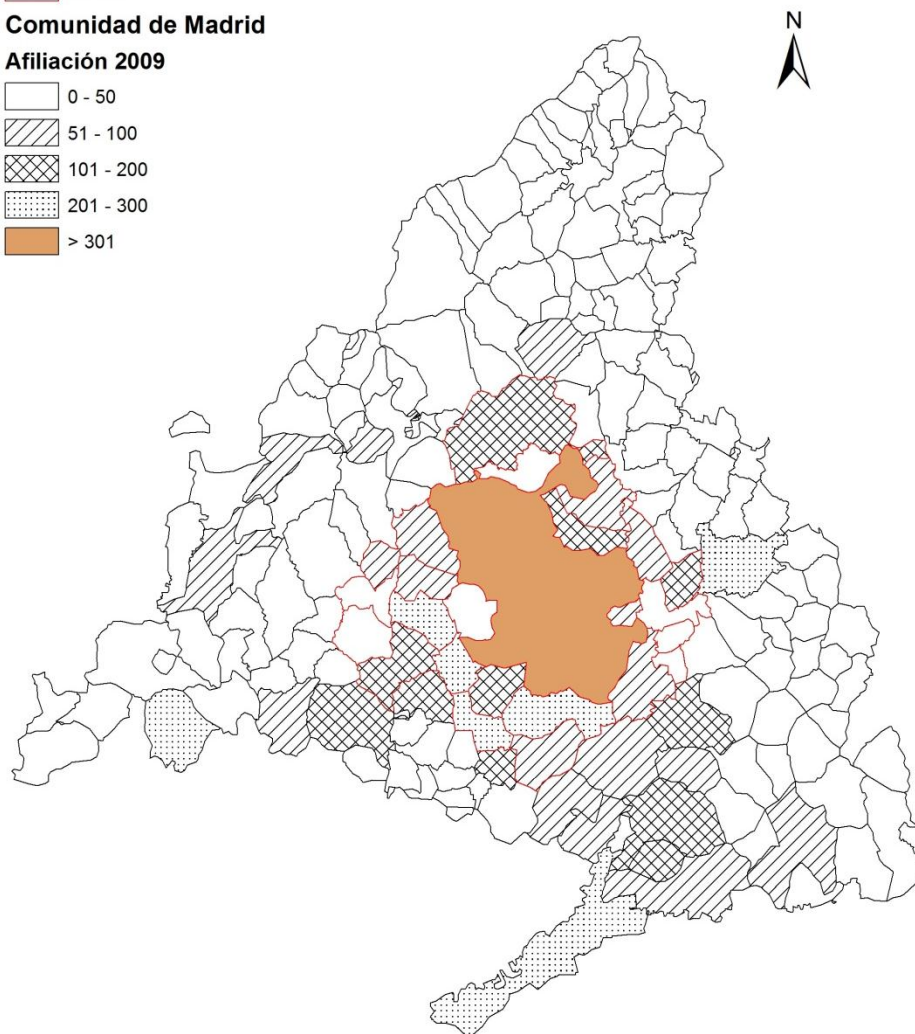
0 - 50

51 - 100

101 - 200

201 - 300

> 301



**Figura 77. Afiliados a la Seguridad Social del sector primario en 2009. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE.**

Los municipios de la RUFM con un descenso mayor del número de personas afiliadas a la seguridad social en el sector agrario han sido Alcorcón (-87,56), Coslada (-77,42%), Getafe (-75,23), Torrejón de Ardoz (-71,59%) y Mejorada del campo (-66,67%). Los municipios que han incrementado el número de trabajadores afiliados son Tres Cantos (119,51%), Velilla de San Antonio (57,14%) y Pozuelo de Alarcón (13,33%).



**Tabla 30.** Afiliados en alta laboral a la Seguridad Social en la rama de agricultura y ganadería.

Municipios	Afiliación 2009	Afiliación 2015	% Variación
Total CAM	10.883	6.550	-39,81
Total RUFM	6.481	2.980	-54,02
Alcobendas	114	59	-48,25
Alcorcón	217	27	-87,56
Boadilla del Monte	205	184	-10,24
Brunete	33	24	-27,27
Colmenar Viejo	165	144	-12,73
Coslada	71	16	-77,46
Getafe	214	53	-75,23
Rozas de Madrid (Las)	79	53	-32,91
Leganés	141	89	-36,88
Madrid	3.948	1.509	-61,78
Majadahonda	81	45	-44,44
Mejorada del Campo	24	8	-66,67
Paracuellos de Jarama	54	21	-61,11
Pinto	81	81	0,00
Pozuelo de Alarcón	45	51	13,33
Rivas-Vaciamadrid	58	36	-37,93
San Fernando de Henares	31	19	-38,71
San Sebastián de los Reyes	89	53	-40,45
Torrejón de Ardoz	176	50	-71,59
Velilla de San Antonio	7	11	57,14
Villanueva de la Cañada	33	48	45,45
Villanueva del Pardillo	66	54	-18,18
Villaviciosa de Odón	129	112	-13,18
Tres Cantos	41	90	119,51

Estudio territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid.  
Análisis de casos y propuestas de ordenación y gestión.

Fuenlabrada	205	86	-58,05
Móstoles	174	57	-62,24

Fuente: Elaboración propia a partir de la Tesorería General de la Seguridad Social. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Según los últimos datos disponibles del Censo Agrario (2009), se evidencia un envejecimiento y una falta de renovación generacional de la población activa agraria, un factor de riesgo evidente: el 4% de los empresarios está por debajo de los 35 años, el 38% tiene menos de 55 años, y el 34% tiene más de 65 años, por encima de la edad de jubilación. Estos datos dan una idea de la escasa presencia de personas jóvenes en el sector y de la tendencia a la baja de la población activa dedicada a la agricultura en la Comunidad de Madrid. Si continúa esta tendencia, se puede deducir que dentro de pocas generaciones no habrá agricultores en la región metropolitana madrileña.

El propio Plan de Desarrollo Rural elaborado por la Comunidad de Madrid para el anterior periodo (PDR-CM 2007-2013) señala como causas de la falta de relevo generacional los altos costes de instalación en la agricultura (adquisición y arrendamiento de tierras, compra de derechos, etc.), los bajos niveles de renta en comparación con la industria, la construcción, los servicios y otras actividades propias de las zonas urbanas, y las rentas igualmente bajas en comparación con el esfuerzo y dedicación permanente que demanda este sector.

Estudio territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid.  
Análisis de casos y propuestas de ordenación y gestión.

## **CAPÍTULO 6.**

### **LOS REGADÍOS DE LA COMARCA METROPOLITANA DE MADRID**

#### **6.1 INTRODUCCIÓN**

La comarca Área Metropolitana tiene una superficie total de 173.893 ha, siendo la de mayor superficie de las seis Comarcas Agrarias de la Comunidad de Madrid. Según los datos del INE (2007), presenta la mayor densidad de población de la región, con 2.721 habitantes por kilómetro cuadrado. Se caracteriza por una topografía suave, con cotas entre los 550 y 960 metros y se encuentra atravesada por los ríos Guadarrama, Manzanares, Henares y Jarama.

Integran la comarca 24 municipios, en la que el 17% del suelo está ocupado por tierras de cultivo (MAPAMA, 2004). Cabe destacar Rivas-Vaciamadrid, Mejorada del Campo, Velilla de San Antonio, San Fernando de Henares, Getafe, Leganés y Brunete por ser municipios que aún conservan una importante reserva de suelos agrarios.

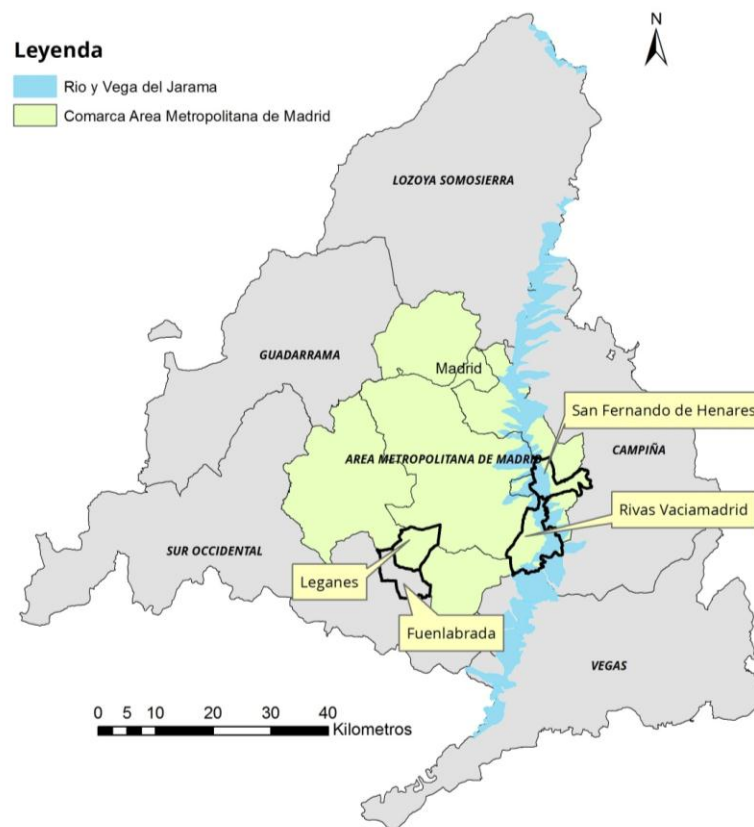
A pesar de que el porcentaje de suelo perteneciente a tierras de cultivo no es tan importante como en otras comarcas - la comarca Campiña es eminentemente agrícola, con un 65,5% del total de su superficie-, si es importante destacar que dentro de sus límites se encuentran municipios con importantes superficies agrarias, que suman una extensión total de 295,62 km<sup>2</sup>, protegidas en su mayoría por Parque Regional del Sureste y los espacios de la Red Natura 2000. Concentra una densa red de vías pecuarias y alberga un importante patrimonio agrario, cultural y paisajístico.

El peso que ejerce la ciudad de Madrid, situada prácticamente en el centro geográfico de la comarca y de la Comunidad, sobre la dinámica económica, ambiental y social del regadío es indudable, de manera más acusada sobre los municipios más cercanos a la capital. Como indica la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la CAM, “los problemas del medio rural madrileño se centran más bien en la presión que la población urbana ejerce sobre los modos de vida tradicionales y sobre el medio ambiente, con especial incidencia en la pérdida de peso económico y social del sector tradicional agrario” (Programa Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid 2007-2013: 31). A esta delimitación habría que sumar los espacios agrarios periurbanos de los municipios ubicados en el primer anillo urbano y las ciudades más próximas, que conservan su idiosincrasia y actividad agraria a pesar de estar tipificados como municipios urbanos.

Los regadíos tradicionales de la Comarca Metropolitana de Madrid se forjaron en contextos socioeconómicos muy diferentes a los actuales, y tanto su actividad agraria como sus paisajes se han visto profundamente alterados por procesos diferentes, aunque todos han sido perjudicados por la misma falta de políticas públicas específicas para su protección y dinamización a escala regional. A pesar de su frágil situación, estos regadíos cuentan aún con posibilidades, pese a la

desidia de las administraciones públicas y a pesar de la precariedad del contexto territorial en el que están insertos. A pesar de la tendencia regresiva de la agricultura periurbana, los regadíos metropolitanos, como suelo agrario y como paisaje, empiezan a tener una alta valoración estratégica por su función productiva y por la capacidad de abastecer de alimentos frescos y de proximidad a Madrid.

Los dos casos que se estudian en profundidad -Rivas-Vaciamadrid y Fuenlabrada- se contextualizan en una dinámica general de pérdida de superficie y de intensidad productiva, con iniciativas públicas regionales de apoyo prácticamente nulas, hecho agravado por la escasez de competencias de los ayuntamientos en materia de agricultura y empleo, una realidad agudizada por la reforma introducida por Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de diciembre de 2013. Sin embargo, las dos iniciativas locales mencionadas están empezando hacer frente a la presión derivada de la expansión urbana y a la dinámica de abandono de los regadíos tradicionales, sobre la base de la gestión territorial participativa, el apoyo técnico a la producción agroecológica, la comercialización de proximidad y la puesta en valor de los paisajes de la agricultura.



**Figura 78. Comarcas Agrarias de la Comunidad de Madrid y zona de estudio. Fuente: elaboración propia**

### **6.1.1 Dinámica**

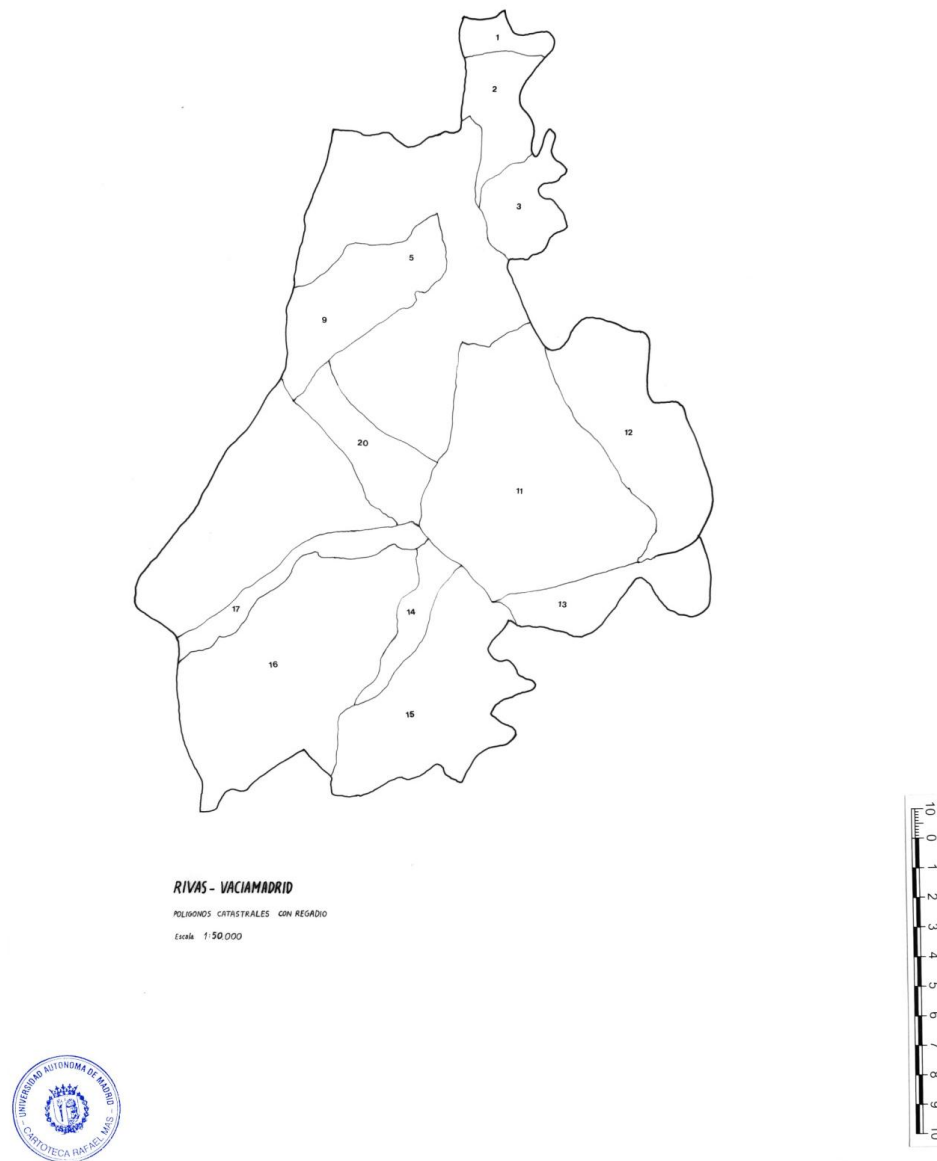
Se percibe un proceso de reestructuración productiva, caracterizada por los actuales procesos de desagrarización y aumento del peso de otros sectores económicos como el terciario en los municipios urbanos de la región metropolitana de Madrid con suelo agrario productivo. La pérdida de superficie agraria en esta comarca obedece en gran medida al aumento de polígonos industriales destinados principalmente a cubrir las necesidades de la metrópoli, a la expansión que no cesa de zonas residenciales y a la implantación de industrias extractivas.

Una de las principales causas del retroceso de la actividad agraria según el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, elaborado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, es, como ya se ha dicho, que existe un evidente abandono de la actividad agraria, como consecuencia de la falta de relevo generacional debido a los altos costes de instalación en agricultura (adquisición y arrendamiento de tierras, compra de derechos, etc.), los bajos niveles de renta en comparación con los sectores de la industria, la construcción y los servicios y las zonas urbanas, y rentas relativamente bajas en comparación con todo el esfuerzo y trabajo que demanda este sector.

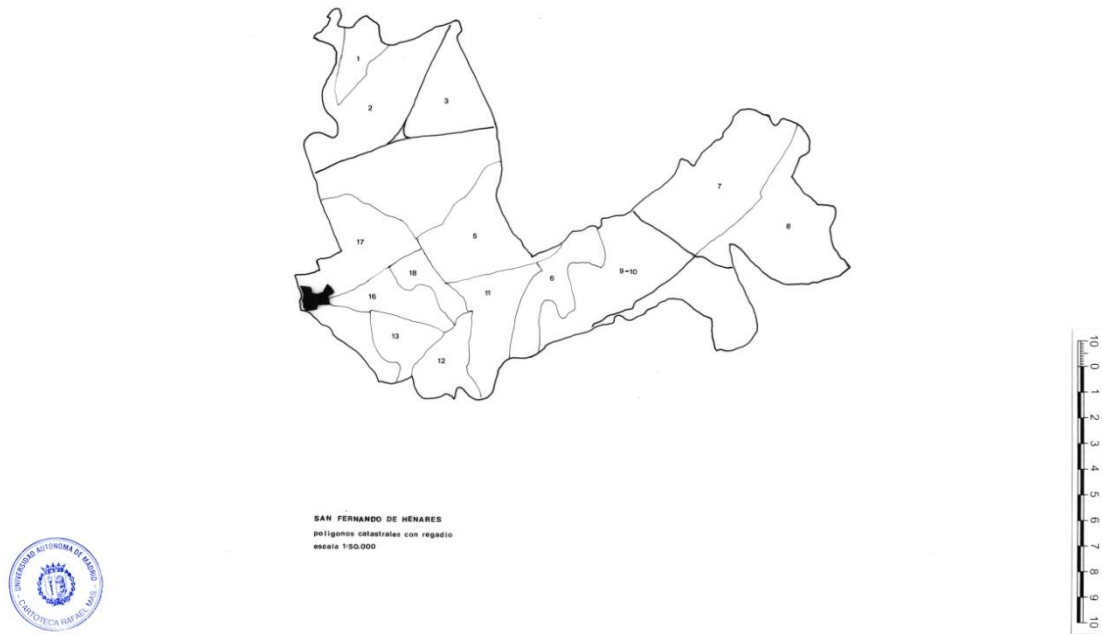
Algunos de los municipios urbanos de la Comarca Metropolitana, a pesar de contar con agricultores profesionales en activo, disponer de una reserva de suelos fértiles y contar figuras de protección natural, tienen muy pocas ayudas específicas para dinamizar y apoyar al sector agrario.

## **6.2 VEGA MEDIA DEL JARAMA**

La vega media del río Jarama a su paso por los municipios de Rivas-Vaciamadrid y San Fernando de Henares, ubicados en la primera corona metropolitana de Madrid, en la zona Este, se caracteriza por tener un elevado interés faunístico, florístico, geomorfológico y paisajístico. Cuenta además con un alto valor agrícola por sus suelos fértiles aluviales y por una buena disponibilidad de agua, que ha favorecido una larga tradición de aprovechamiento agrario.



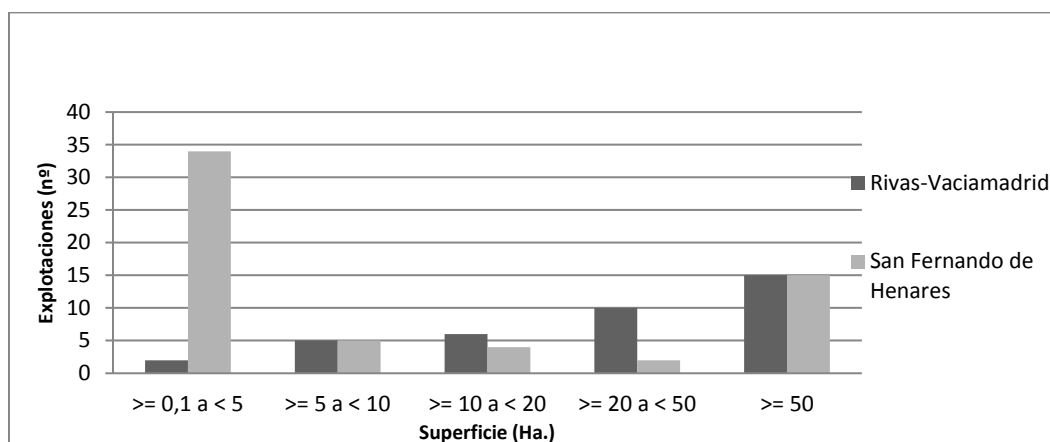
**Figura 79. Polígonos catastrales con regadío Rivas-Vaciamadrid. Escala 1:50.000. Fuente: Gómez Mendoza, J. (dir.) (1985). Estudio de los regadíos de la Comunidad Autónoma de Madrid. Cartoteca Rafael Más, UAM.**



**Figura 80. Polígonos catastrales con regadío San Fernando de Henares. Escala 1:50.000. Fuente: Gómez Mendoza, J. (dir.) (1985). Estudio de los regadíos de la Comunidad Autónoma de Madrid. Cartoteca Rafael Más, UAM.**

Durante los sesenta del siglo XX, esta vega fluvial ya presentaba una desequilibrada estructura de propiedad en el regadío, con la presencia de fincas de grandes dimensiones en la mayoría de las explotaciones agrarias. Sin embargo, hay que destacar que, en el caso de San Fernando de Henares, también había una importante presencia de pequeñas y medianas explotaciones, representadas por el 62% del total de unidades, con superficie menor a las 10 ha según los datos del Censo Agrario de 1962. Estaríamos, pues, ante un importante colectivo de explotaciones familiares en San Fernando, a diferencia de Rivas Vaciamadrid, donde predominaba el latifundio, que acaparaba el 63% de la tierra, con seis explotaciones de más de 200 ha; a grandes rasgos, frente a otros regadíos históricos de la región, la Vega media del Jarama presentaba y presenta aún hoy un claro predominio del latifundismo.

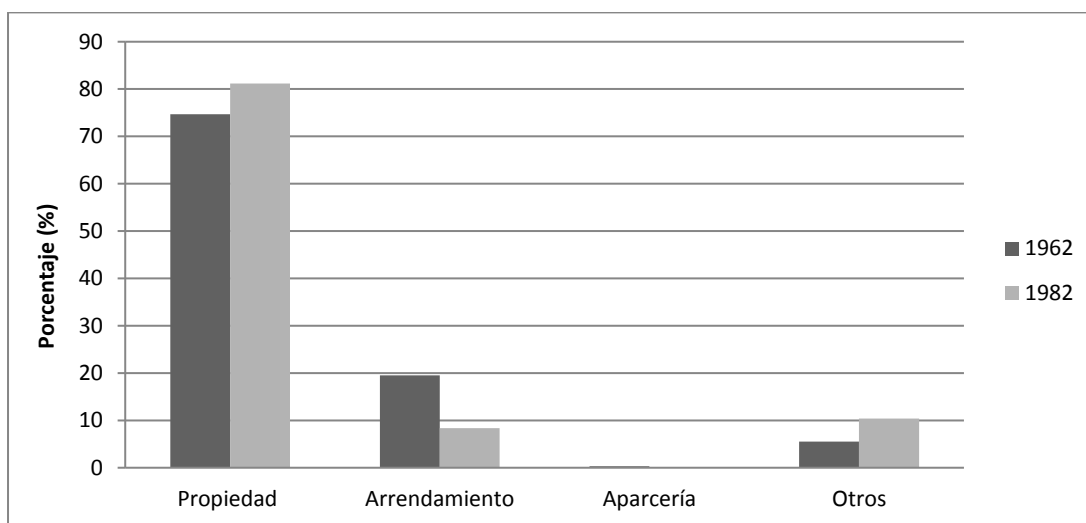




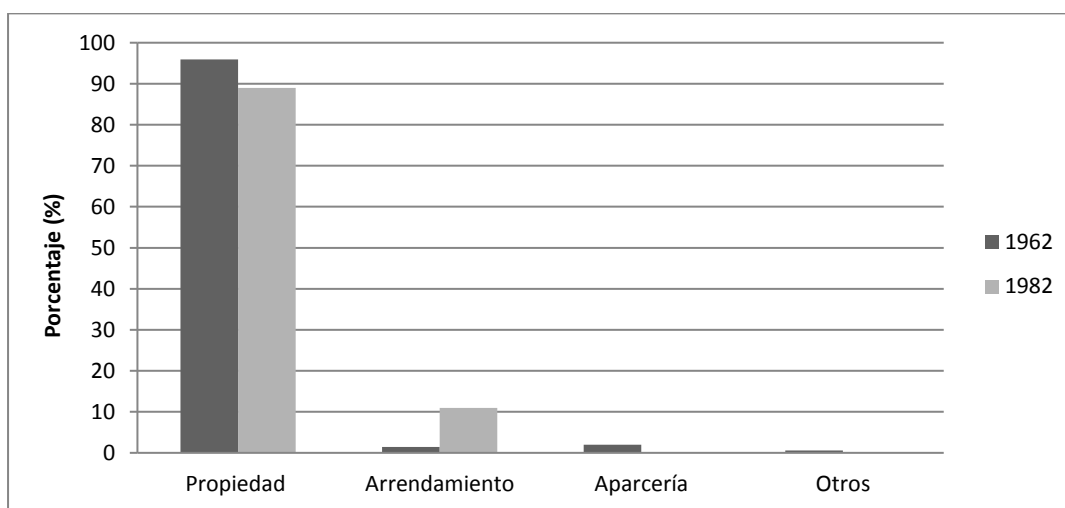
**Figura 81. Clasificación según la superficie total de tierras 1962. Fuente: Censo Agrario de 1962. Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística. Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.**

Una década más tarde, la vega del Jarama seguía presentando una propiedad altamente concentrada, con escasa participación de la propiedad campesina (Martínez y Mata, 1987), y mantenía el modelo de extensivismo productivo (cereales y forrajeras) en grandes propiedades, cuestión que llega hasta hoy. El origen de la concentración de la propiedad se explica por la compra de bienes desamortizados por la sociedad burguesa, así como por otros sectores acomodados, que dio lugar a una nueva elite de poder rural (Vera Gordo: 61), que transformó radicalmente las relaciones sociales y las formas de dominación política y social en el campo madrileño (Otero, 1986:379). El proceso desamortizador supuso en estos municipios, al igual que en otros del bajo Henares y de la Campiña, un cambio estructural al modificar la titularidad de la propiedad de la tierra, favoreciendo la concentración en pocas manos, como sigue ocurriendo en la actualidad donde el suelo agrario no ha desaparecido (Gómez dir., 1985).

Tanto en San Fernando como en Rivas-Vaciamadrid había un pequeño grupo de explotaciones minifundistas con escasa trascendencia económica y territorial en aquella época, mientras que eran las grandes explotaciones las que explican la orientación productiva de aquellos años de la vega metropolitana, las responsables de la infrautilización del suelo regado (Martínez y Mata, 1987:187). La gran dimensión de las explotaciones, algunas con más de 500 ha, es un factor que también explica el régimen de tenencia en Rivas-Vaciamadrid y San Fernando de Henares, con un claro protagonismo de las tierras en régimen de propiedad: un 81,18 % y un 89% respectivamente.



**Figura 82. Distribución de la superficie según régimen de tenencia en Rivas Vaciamadrid. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Censo Agrario de 1962, 1982. Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.**



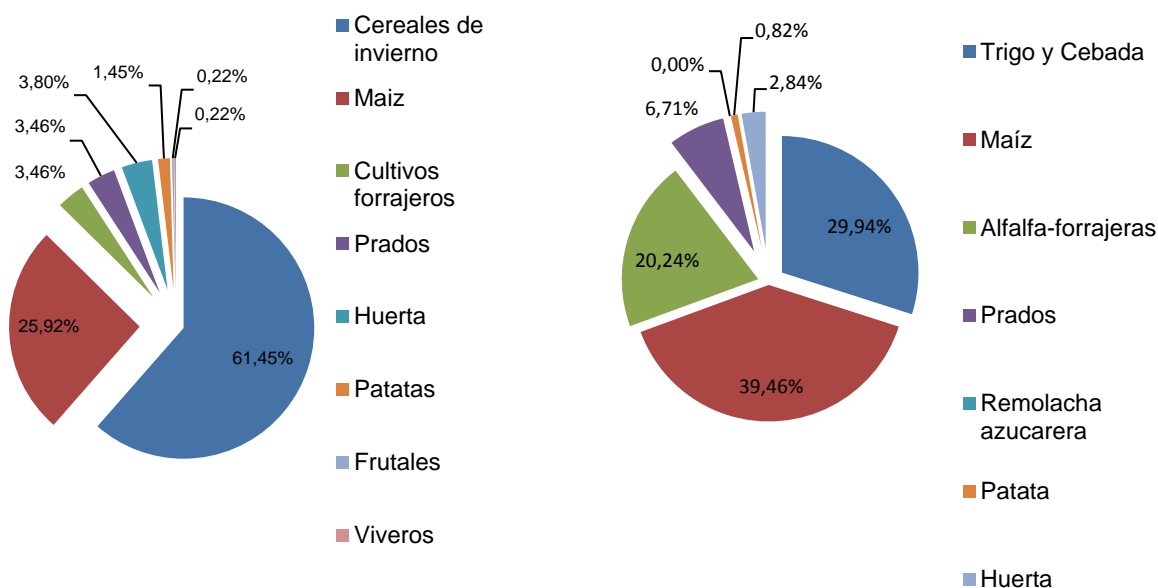
**Figura 83. Distribución de la superficie según régimen de tenencia en San Fernando de Henares. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Censo Agrario de 1962, 1982. Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.**

Tanto en los regadíos latifundistas de San Fernando como en los del norte de Rivas-Vaciamadrid (Gómez Dir., 1985), en los ochenta, predominaba el cultivo extensivo, ocupando mayor superficie en San Fernando de Henares el cereal de invierno (55%) y el de cultivo del maíz (23,2%); en Rivas-Vaciamadrid se situaba en primer lugar el cultivo de trigo y cebada (29,06%)

y en segundo lugar, el cultivo de maíz (39,49%). El cultivo de hortalizas sólo representaba el 3,4% en San Fernando y en Rivas-Vaciamadrid el 2,84%. Estos datos muestran que en la década de los ochenta, todavía existía cierta diversidad en la producción de los cultivos de regadío.

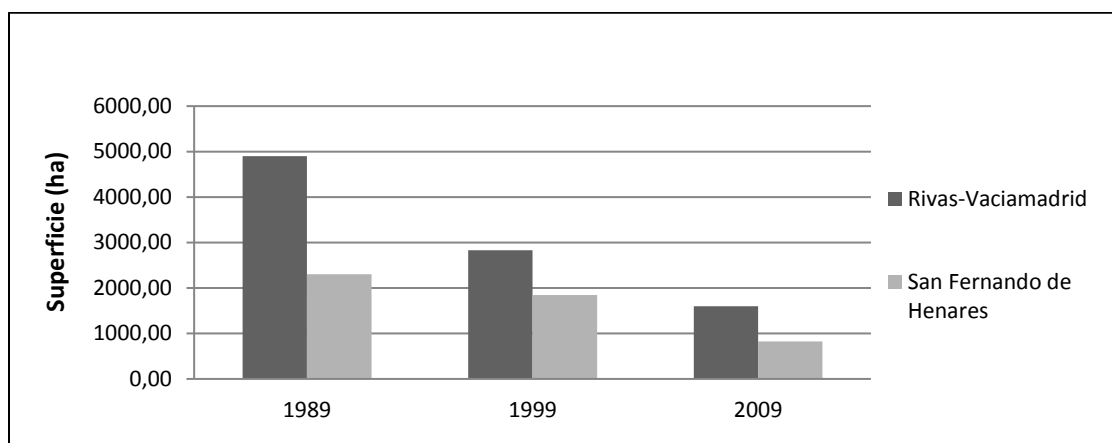
La explicación sobre la mayor superficie de cereales y maíz frente a los cultivos hortofrutícolas responde al factor coadyuvante de la estructura de la propiedad dado el peso de los grandes propietarios, que optaron por cultivos que exigen menos mano de obra y de mecanización y formas de comercialización más fácil (Gómez dir., 1985), y a criterios de maximización del beneficio, la reducción de riesgos y expectativas de cambio de uso del suelo (Martínez y Mata, 1987), y la orientación productiva que posteriormente se irá reforzando, frente a los cultivos hortícolas, gracias a las orientaciones de la política agraria comunitaria.

A diferencia de la vega del Jarama, durante la década de los ochenta, la vega del Manzanares a su paso por Rivas-Vaciamadrid estaba en manos de pequeñas explotaciones, formadas principalmente por tierras en arrendamiento y con aprovechamientos más intensivos, con cultivos de huerta (Gómez dir., 1985).



**Figura 84 a y b. Aprovechamientos de regadío, San Fernando de Henares (izda) y Rivas-Vaciamadrid (dcha). Fuente: elaboración propia a partir de los datos del “Estudio de estructuras y estrategias productivas del regadío metropolitano” (Martínez y Mata, 1987).**

A pesar de la importante reducción en la superficie del total de explotaciones agrícolas durante el periodo comprendido entre 1989 y el 2009, principalmente en Rivas-Vaciamadrid, con una merma del 67% y en San Fernando de Henares, del 37%, la vega conserva buena parte de la superficie regada. Su carácter de vega inundable, la humedad del terreno y el hecho de que la red viaria principal sigue un trazado transversal a los ejes fluviales, son circunstancias que han favorecido la contención del desarrollo de suelos residenciales e industriales (Mata y Yacamán, 2015:268). Otra de las razones ha sido la descentralización regional de los grandes espacios industriales y la normativa más restrictiva y conservacionista de la ordenación del territorio (Martínez y Mata, 1987:189), con la creación del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama, el llamado Parque Regional del Sureste, declarado mediante la Ley 6/1994 de la Comunidad de Madrid, 1994, que incluye en su núcleo buena parte de estas vegas, así como la declaración del LIC (Lugar de Interés Comunitario) Vegas, cuevas y páramos del sureste de Madrid. Todo ello dotó de una normativa específica de protección ambiental a buena parte de la llanura fluvial. No obstante, el impacto y la presión del desarrollo metropolitano incidieron especialmente en las tierras de secano, mejor situadas con respecto a las más importantes vías de comunicación (Gómez dir., 1985).

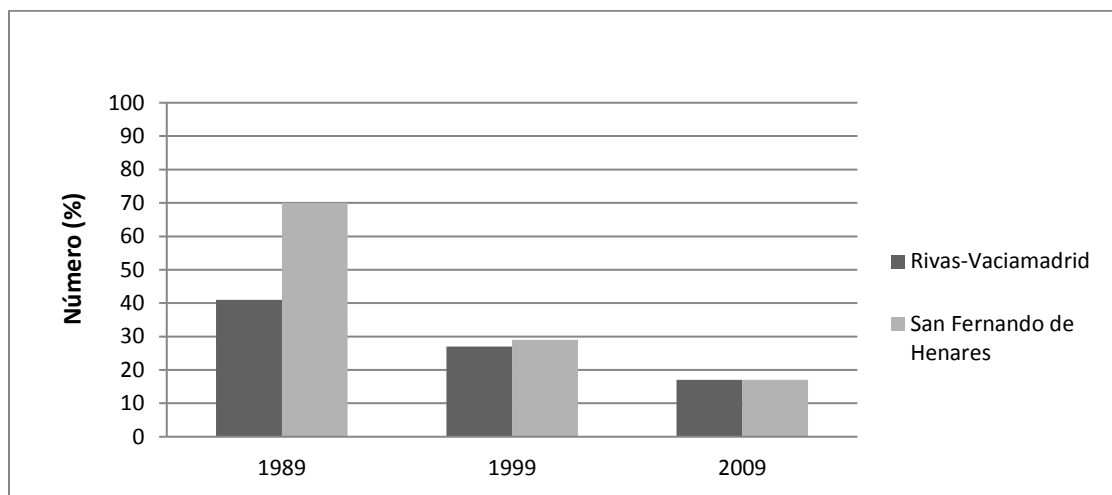


**Figura 85. Superficie de las explotaciones agrícolas. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Censo Agrario. Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.**

Los cultivos se regaban durante los años ochenta mayoritariamente con las aguas superficiales del Jarama y Henares y, en menor medida, con aguas subterráneas. Posteriormente, con las concesiones de perforaciones de pozos, y debido a la alta contaminación que registraban los ríos como resultado de los vertidos urbanos e industriales de los municipios del Área Metropolitana, el riego con aguas subterráneas pasó a tener mayor significado.

En cuanto a la evolución del número de explotaciones agrícolas, en los dos municipios se redujeron considerablemente las unidades totales. En el caso de Rivas-Vaciamadrid,

disminuyeron en un 59%, mientras que en San Fernando fue un 76% durante el periodo comprendido entre 1989-2009.



**Figura 86.**Total de explotaciones agrícolas. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Censo Agrario.

### 6.2.1 Impactos derivados del carácter metropolitano

En los conflictos derivados del carácter periurbano sobre los regadíos de la vega del Jarama han sido determinantes las actividades extractivas, la contaminación del agua del río y la fragmentación causada por las infraestructuras viarias. A pesar de que algunas zonas de la vega, que fueron sometidas a la extracción de áridos, han sido restauradas, dando como resultado hábitats acuáticos importantes para comunidades de aves rupícolas y acuáticas invernantes, muchas otras zonas no tienen aprovechamiento alguno, generando importantes impactos paisajísticos y en la calidad de las aguas, y suponiendo además un obstáculo para desarrollar una actividad agraria competitiva.

La proliferación de las graveras no tuvo control con respecto a su posterior restauración antes de la aprobación del Parque Regional del Sureste, con repercusiones que han sido nefastas para el regadío y su paisaje: desviación del cauce, contaminación del agua superficial por sólidos en suspensión, reducción de la superficie regable, modificación del nivel freático e impactos paisajísticos.

Sobre la contaminación, el río Jarama lleva registrando altos valores de contaminantes resultado de las aportaciones del río Guadalix y de los vertidos industriales y urbanos de Alcobendas, San Sebastián de los Reyes y Guadalajara, Alcalá de Henares y Torrejón (Gómez dir., 1985). En cuanto al impacto generado por el paso de infraestructuras viarias, la continuidad del regadío del

valle del Jarama a su paso por San Fernando y Rivas-Vaciamadrid se ha visto fragmentada por viario de alta capacidad: la R-3, M-45 y M-203.

### **6.2.2 Planificación estratégica en Rivas Vaciamadrid<sup>80</sup>**

El trabajo de campo permite saber que las grandes fincas que se mantienen hoy presentan una escasa capitalización, a excepción de la gran explotación ganadera El Piul y la finca municipal donde se ubica el el Parque Agroecológico Soto del Grillo. Se observa una estrecha relación entre la propiedad de la tierra de fincas latifundistas y el proceso de desagrarización de la vega del Jarama. Ante la pérdida de posibilidades de la recalificación en urbana de las grandes fincas, estas se han orientado a los cultivos forrajeros destinatarios de las subnevciones de la PAC, y que requieren poca mano de obra.

En este contexto, merece especial atención el Parque Agroecológico del Soto del Grillo, que constituye una iniciativa municipal surgida en el año 2009, integrando la agricultura periurbana dentro de sus estrategias de la ciudad, para desbloquear la situación de desactivación de la actividad agraria profesional y mejorar la oferta de alimentos producidos localmente.

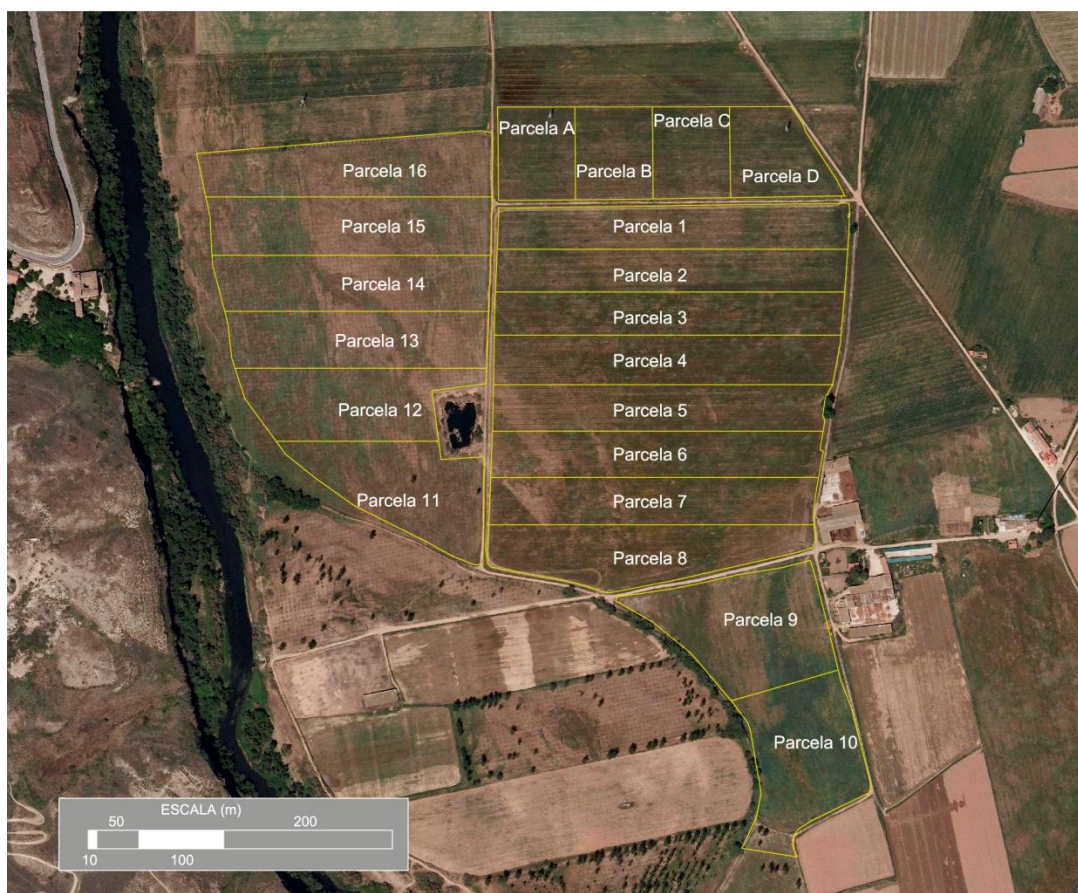
El Parque se ubica dentro de una finca de propiedad municipal de 90 ha y con perspectivas de incorporar en una segunda fase otras 300 ha de suelo no urbanizable protegido del término. Surge en un contexto local y regional de falta de renovación generacional en el sector primario, y con predominio de grandes explotaciones dedicadas mayoritariamente al cultivo de cereales a lo largo de la vega del Jarama. Ante esta situación, el Ayuntamiento de Rivas pone en marcha un banco de tierras con el objetivo de facilitar el establecimiento y la consolidación de proyectos emprendedores de agricultura y ganadería ecológicas para su posterior inserción en el mercado, con la consiguiente creación de empleo y riqueza agraria en el tejido productivo del municipio. El Ayuntamiento fija una renta social de las parcelas, con contratos de una duración de cinco años y ofrece determinados servicios (instalación de riego a pie de parcela, pago del agua de riego, espacios destinados al almacenamiento de herramientas y maquinaria, formación y acompañamiento técnico) para apoyar las nuevas incorporaciones (Yacamán y Mata, 2015). Actualmente hay 14 proyectos que tienen adjudicadas parcelas de 2 ha para el cultivo de hortalizas.

El planeamiento municipal clasifica el suelo del Parque como suelo no urbanizable protegido, en concreto como área de explotación del medio natural. Además, está ubicado dentro del Parque Regional el Sureste y el PORN lo ha delimitado dentro zona D, de explotación ordenada de los recursos naturales, subzona D2, que corresponde a terrenos cuyos suelos presentan una gran capacidad para usos agrícolas, ubicados en la proximidad de los ríos, en este caso, el río Jarama.

---

<sup>80</sup> La descripción del parque se basa en la ficha del Parque realizada en Yacamán y Zazo (2015), en Mata y Yacamán (2015) y en diferentes estudios realizados para el Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid, sobre la base de un exhaustivo trabajo de campo.

También está integrado en la Zona de Especial Protección para Aves (ZEPA) los Cortados y Cantiles de los ríos Jarama y Henares, así como en el LIC de las Vegas, Cuestas y Páramos del Sureste de la Red Natura 2000. La superposición de varias figuras de protección ha asegurado la protección de la vega frente al avance urbano.



**Figura 87. Mapa de banco de tierras municipal en el Parque Agroecológico Soto del Grillo. Figura: elaboración propia**

Junto a las actuaciones propias del banco de tierras municipal se han puesto en marcha otras actuaciones que forman parte del proyecto global del Parque y que se describen a continuación:

**En el ámbito del reconocimiento de la figura,** se han redactado unas normas de uso de las parcelas de titularidad pública que conforman el Parque, con la finalidad de salvaguardar los

valores sociales, económicos y ecológicos del espacio agrario. Su aplicación es de carácter vinculante y está supeditada a la normativa del PORN y del PRUG del Parque Regional del Sureste<sup>81</sup> y al Plan de Gestión de los Espacios Protegidos Red Natura 2000<sup>82</sup>. Las normas del Parque pretenden que el espacio pueda gestionarse desde una triple perspectiva:

- a. Económica, favoreciendo la realización de actividades agroproductivas que potencien la vocación agrícola del espacio, así como la creación de empleo y de rentas dentro del municipio.
- b. Ecológica, en la medida en que las normas de uso pretenden mantener y mejorar la funcionalidad ecológica del espacio y, por tanto, también la biodiversidad del mismo.
- c. Social, favoreciendo la realización de actividades de tipo educativo, científico y cultural en el Soto, así como regular las oportunidades para el ocio que el espacio ofrece.

También se ha aprobado un reglamento de adjudicación (publicado el 13 de marzo 2012 B.O.C.M nº 62), que define los usos de las parcelas y los servicios municipales, y se ha redactado un estudio de infraestructuras y zonificación, con el objetivo de ordenar los usos de las parcelas en función de su potencial agroecológico y de infraestructuras.

**En el ámbito de la gobernanza**, a finales de 2014 y comienzos de 2015 se realizó un diagnóstico técnico y participado con los y las agricultoras del Parque, para conocer en detalle cuáles eran sus principales deficiencias a nivel empresarial, productivo y de comercialización. A partir de este diagnóstico, se han puesto en marcha las medidas que tanto el Ayuntamiento como el grupo de agricultores/as consideraban más adecuadas. Se espera crear un grupo de trabajo más estable entre agricultores y técnicos con objeto de afianzar el trabajo en red. Sin embargo, hasta el momento no se ha establecido un canal de participación y decisión sobre las políticas ligadas con el sistema alimentario local, en especial la agraria.

**En el ámbito del fortalecimiento del sistema alimentario local**, con el objetivo de fortalecer los circuitos cortos de comercialización se organiza quincenalmente el Mercado Agroecológico,

---

<sup>81</sup> Ley 6/1994 del 28 de junio por la que se declara Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos del Manzanares y el Jarama. Decreto 27/1991 del 11 de febrero, por el que se aprueba el PORN y decreto 9/2009 del 5 febrero por el que se aprueba el P.R.U.G.

<sup>82</sup> Decreto 104/2014 del 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria “Vegas, Cuestas y Páramos del Sureste de Madrid” y aprueba su Plan de Gestión y el de las Zonas de Especial Protección para las Aves “Carrizales y Sotos de Aranjuez” y “Cortados y Cantiles de los ríos Jarama y Manzanares”.



que promueva un modelo de consumo diferente que apueste por una relación más directa y de confianza entre los productores locales y los ciudadanos de Rivas Vaciamadrid. El Mercado comenzó a funcionar en el año 2013 y a él se han ido incorporando las hortalizas de los productores del Parque. Los agricultores deben asegurar una producción de hortalizas de temporada bajo prácticas agroecológicas. Además, el mercado cuenta con otros productos habituales para completar la cesta de la compra de Productores de la Comunidad de Madrid.

También se ha generado una marca local «Producto Fresco del Parque Agroecológico Soto del Grillo», con su consiguiente reglamento de cesión de uso por parte de los productores del Parque, que rige las normas correspondientes a los criterios de origen, de calidad, de temporalidad y sobre las técnicas de producción utilizadas.

**En el ámbito de la gestión del paisaje**, con el objetivo de consolidar la multifuncionalidad del Parque Agroecológico se han elaborado una serie de paneles informativos para que los visitantes de este espacio tengan la información relevante tanto de los recursos ambientales como del propio proyecto del Parque Agroecológico. Estos paneles permiten a su vez un mejor conocimiento y puesta en valor del patrimonio natural que alberga el Soto del Grillo, así como del espacio natural protegido dentro del que se enmarca (Parque Regional del Sureste), facilitando su interpretación y permitiendo un mayor disfrute de su visita. Desde el Centro de Recursos Ambientales del Ayuntamiento se realizan visitas periódicas al Parque con un alto contenido de sensibilización medioambiental.

Se está restaurando una pequeña laguna artificial situada en una de las parcelas del Parque, producto de un área de extracción de áridos, que se encontraba abandonada y se están realizando actividades de limpieza de residuos en los márgenes fluviales a través de actuaciones periódicas de voluntariado en colaboración con entidades de custodia del territorio. Gracias a estas actuaciones, la laguna ha ido ganando en naturalidad, constituyendo un hábitat para peces, anfibios, reptiles, mamíferos y aves, y mejorando la conectividad ecológica. La concentración de especies faunísticas de interés en torno a los puntos de agua, los convierte en lugares espacialmente atractivos para los visitantes y, por lo tanto, en un recurso inestimable para la educación y sensibilización ambiental dentro de este espacio.

Esta experiencia pone de manifiesto la importancia que tiene la planificación urbanística y ambiental en la protección del suelo con vocación agraria, y cómo la incorporación de figuras de ordenación y gestión territorial ad hoc fortalecen la actividad agraria que en ellos se desarrolla, a través de la creación de marcos de producción y consumo agroalimentario alternativo al convencional.

Sin embargo, la planificación y la gestión territorial se demuestran insuficientes para este caso, pues, como se ve en esta iniciativa, casi una década después de su puesta en marcha, el proyecto sigue teniendo por delante el mismo reto que tenía en sus inicios: afianzar económicamente a los productores del parque y consolidar un tejido agrario renovado que pueda contribuir al abastecimiento del municipio con alimentos locales agroecológicos mediante circuitos y canales

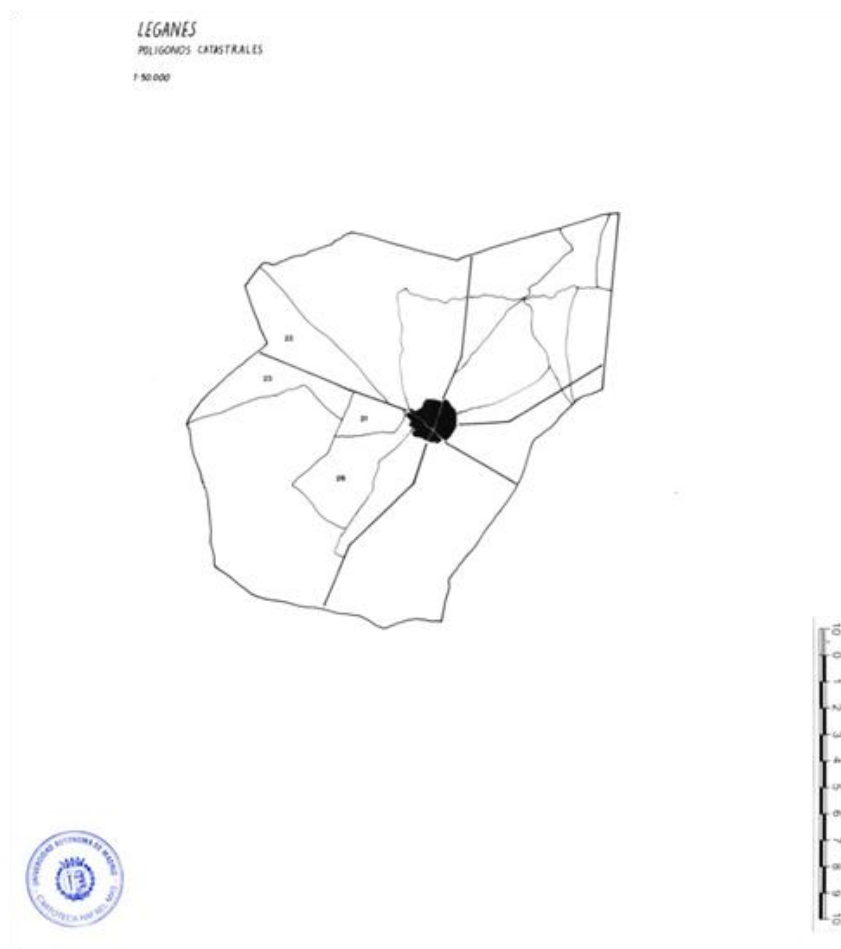
de comercialización directa (grupos de consumo, mercado de productores, comedores escolares, etc.). Todo ello invita a reflexionar sobre el importante desafío que tienen las políticas públicas a la hora de generar vínculos estables y duraderos entre el mundo rural periurbano y el mundo urbano, capaces de hacer frente tanto a las presiones como a las oportunidades que albergan en su seno (Yacamán y Mata, 2014:279).

### **6.3 CAMPIÑAS REGADAS DE LA ZONA SUROCCIDENTAL**

En las campiñas regadas de la zona suroccidental del Área Metropolitana, principalmente en los municipios de Leganés y Fuenlabrada, el modelo histórico y su evolución reciente han sido muy distintos al de la vega cerealista y latifundista del Jarama. Actualmente este espacio presenta manchas discontinuas con una agricultura hortícola minifundista, fragmentada por una densa red de grandes piezas urbanas y una malla tupida de infraestructuras (Mata et al., 2010). Huertas organizadas sobre una campiña sedimentaria, con suelos de textura equilibrada, abastecidas por aguas subterráneas, base de explotaciones campesinas y con bajos márgenes de beneficio, especializadas en el cultivo de la acelga, repollo y coliflor, frente a la mayor diversidad productiva del pasado. Estas tierras regadas de la campiña suroccidental han tenido una importante ocupación por usos urbano-industriales, coincidiendo con el salto metropolitano de los sesenta. Por ello el interés de la elección de esta zona de estudio obedece a determinar cómo ha influido el proceso de metropolización en un área regada con características de la propiedad de la tierra diferentes a la de la vega del Jarama, y donde no ha habido figuras de protección ambiental como las existentes en la vega.

El trabajo de campo permiten describir cualitativamente la orientación de la producción y las diferentes fórmulas de comercialización llevadas a cabo desde mediados del siglo XX en las campiñas de Fuenlabrada, que se complementan con los datos reflejados en el estudio de la huerta de Leganés (Gómez dir., 1985; Martínez y Mata, 1987).

El origen de las explotaciones, tanto en Leganés como en Fuenlabrada, según los datos recogidos en las entrevistas, es de carácter familiar, con poco capital para inversión y donde participaba buena parte de la familia. En las explotaciones además se criaban diferentes animales que servían para completar la cesta familiar (cerdos, gallinas, hortalizas, fruta, vino, etc.). En este contexto, las campiñas regadas se fueron especializando en el cultivo de hortalizas de temporada, principalmente acelgas, lechugas, pepinos, repollos, coliflores, espinacas, cebollas y cebolletas. La mayoría de los productos se vendían en la plaza de Legazpi en Madrid y se complementaban con la venta directa a pie de finca y a fruterías de la zona, lo que requería abundante mano de obra, predominantemente familiar.

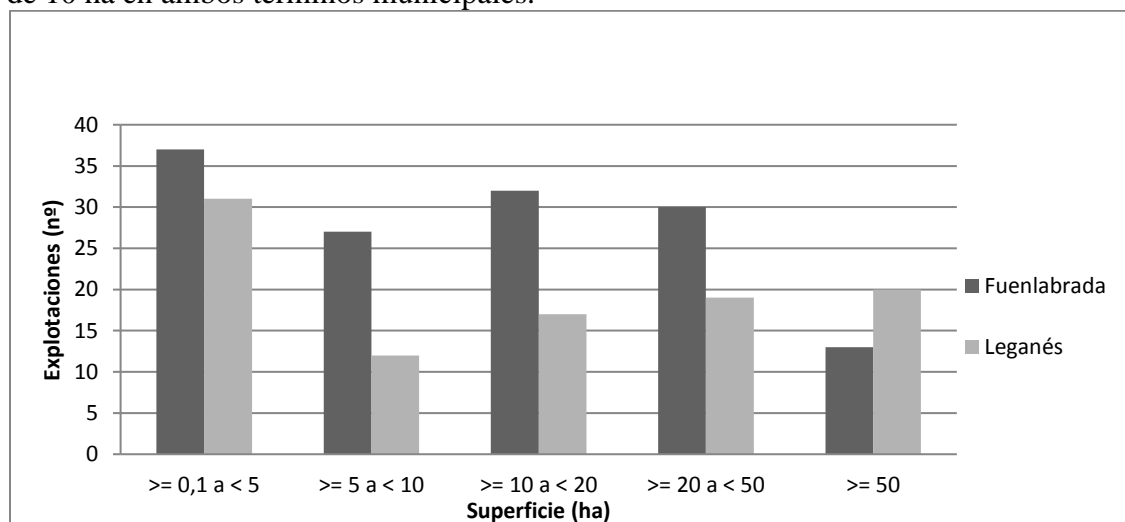


**Figura 88. Polígonos catastrales con regadío de Leganés. Escala 1:50.000. Fuente: Gómez Mendoza, J. (Dir.) (1985). Estudio de los regadíos de la Comunidad Autónoma de Madrid. Cartoteca Rafael Más, UAM.**

Con el paso de los años y por diversas razones relacionadas con la globalización del sistema de mercado de productos frescos metropolitanos, toda la producción pasó a venderse exclusivamente a transportistas y asentadores de Mercamadrid (creado en 1983) y las explotaciones se especializaron en el monocultivo, que necesita menos mano de obra y menos inversión. De esta forma se rompió el esquema simple de las relaciones mutuas y biunívocas, aunque asimétricas, de la ciudad y su entorno de influencia rural (Gómez, 1984:151). Las estrategias de base campesina pasaron de estar mayoritariamente condicionadas por las demandas de la economía local y regional a estarlo por las demandas del mercado globalizado. Este sistema de comercialización es más cómodo, pero probablemente es el que menos beneficios globales reporta al agricultor (Martínez y Mata, 1987).

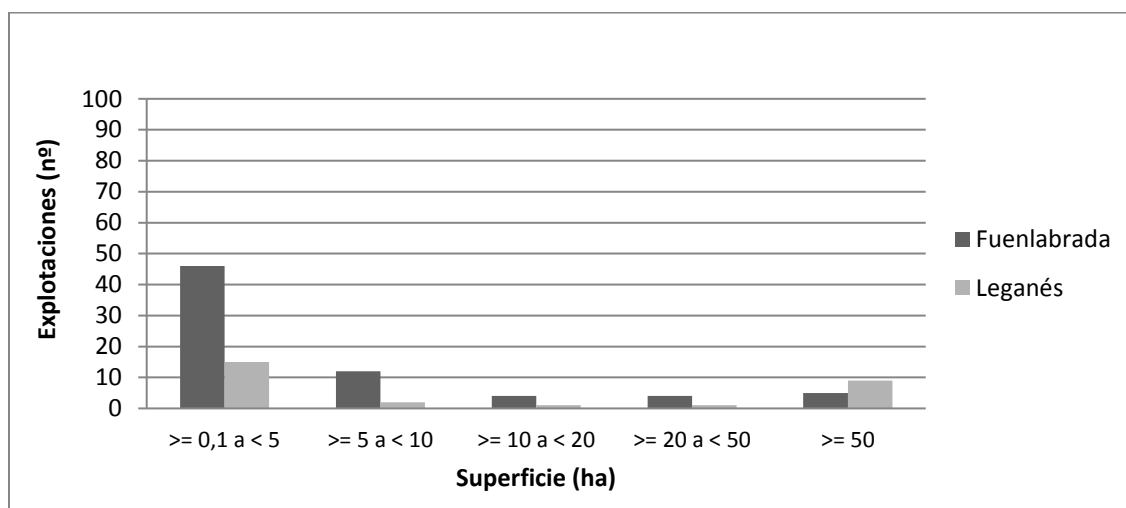
Sobre la estructura de la propiedad, esta pieza metropolitana presentaba a principios de los años sesenta una estructura fundiaria relativamente equilibrada, a diferencia de la vega del Jarama, con

un importante número de pequeñas y mediana propiedades y explotación de base familiar. Se observa una reducción considerable en tan sólo una década del número total de explotaciones con más de 10 ha en ambos términos municipales.



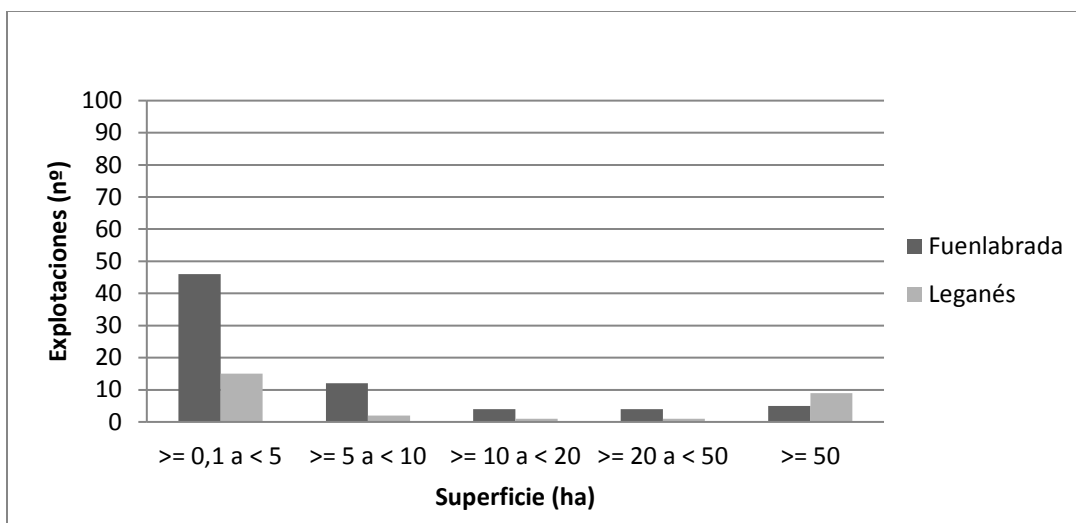
**Figura 89. Clasificación según superficie total de tierras 1962. Fuente: elaboración propia a partir del Censo Agrario de 1962. Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.**

Tan sólo cinco explotaciones en Fuenlabrada a finales del siglo XX tenían más de 50 h. y en Leganés tan sólo nueve del total. Las pérdidas estimadas en número de explotaciones totales con tierras entre 1962 y 1999 fueron de alrededor de 68 explotaciones con tierras (49%) en Fuenlabrada y 71 explotaciones con tierras (71%) en Leganés.



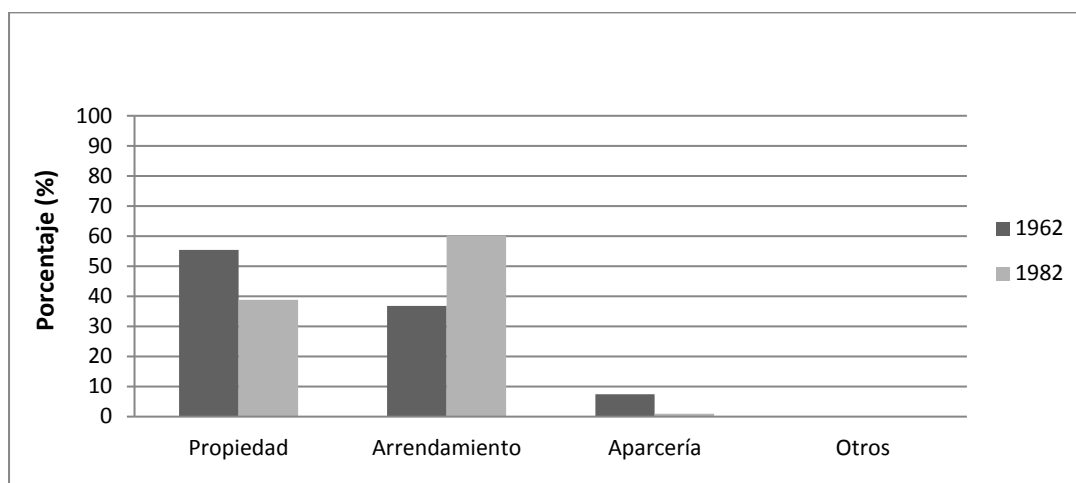
**Figura 90. Clasificación según superficie total de tierras 1999. Fuente: Censo Agrario de 1999. Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.**

Del total de las 99 explotaciones agrarias censadas con tierras en Leganés en 1962, el 55,45% estaba en régimen de propiedad; quedaban en segundo lugar el 36,84% en régimen de arrendamiento. En 1982, la superficie total se había reducido en 792 ha y la estructura de la propiedad había variado considerablemente, estando en primer lugar las tierras en arrendamiento con un 60,24% de la superficie total y en segundo lugar, con un 38,81%, en régimen de propiedad.



**Figura 91. Clasificación según superficie total de tierras 1999. Fuente: Censo Agrario de 1999. Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística.**

En el caso de Fuenlabrada, con un total de las 139 explotaciones agrarias con tierras censadas en 1962, la estructura de la propiedad era muy similar a la de Leganés, donde la mayoría de las tierras se encontraban en régimen de propiedad (63,93%) y, en segundo lugar, con un 18,02%, en régimen de arrendamiento. En 1982, a diferencia de Leganés, la estructura de la propiedad en régimen de propiedad ocupa el primer lugar (64,85%), quedando en segundo lugar las tierras en arrendamiento (34,82%).



**Figura 92. Distribución de la superficie según régimen de tenencia Leganés. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Censo Agrario de 1962, 1982.**

El aumento de la demanda de productos frescos de Madrid propició que muchas explotaciones familiares que cultivaban en secano en Fuenlabrada y Leganés, realizaran pozos desde finales de los años cuarenta para poder utilizar las aguas más profundas del acuífero terciario detrítico de Madrid. La expansión de la superficie regada en estos municipios vino acompañada de un modelo de explotación más intensivo y de una mayor diversificación de la producción. En el caso de Leganés, la superficie regada saltó de 190 ha aproximadamente en 1879 a 400 ha a finales de los años cincuenta, para disminuir nuevamente en los ochenta hasta una extensión aproximada de 170 ha a causa del planeamiento urbanístico (Martínez y Mata, 1987:192).

Durante los años ochenta la agricultura de la campiña regada suroccidental tuvo un alto nivel de intensidad productiva, como ya se ha comentado, de carácter predominantemente hortícola, sin apenas competencia en el mercado madrileño. Durante aquella época, seguía predominando una agricultura de pequeña propiedad y de base familiar. Quizás la mayor diferencia entre estos dos espacios regados ha sido que en Leganés, en el pasado, las huertas estaban representadas por manchas discontinuas, compartimentadas y desarticuladas por los usos urbanos (Martínez y Mata, 1987:194), mientras que, en Fuenlabrada, en la zona suroeste del municipio, el espacio de regadío y de secano constituía una gran pieza continua. Otra diferencia fundamental es que en Leganés el 38,81 % de las explotaciones agrarias estaba en régimen de propiedad mientras que en Fuenlabrada correspondía al 64,84%. Esta fue probablemente una de las razones que llevaron a la desarticulación de la huerta de Leganés frente a la actual huerta Fuenlabreña que supone uno de los máximos exponentes de la agricultura hortícola periurbana del área urbana metropolitana de Madrid.

Con la aprobación del Plan General del Área Metropolitana de Madrid, en el que se otorgaba a Leganés y Fuenlabrada el papel de ciudades dormitorio en primer lugar, y, posteriormente, el de áreas para la descentralización de grandes áreas industriales, los conflictos en el suelo agrario,

derivados de salto metropolitano, con desaparición de ese tipo de suelo de forma más intensa en el municipio de Leganés que en Fuenlabrada, situación que se agudizó con el proyecto del Gran Sur Metropolitano (1988), en el que se incluían los municipios de Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Humanes, Leganés, Móstoles, Parla y Pinto.

El suelo se ordenó primando el desarrollo urbano e industrial en torno al eje Este-Oeste y la M-50, en detrimento de un desarrollo compacto y equilibrado. Estos dos planes condicionarían de manera radical la competencia por los usos del suelo, desarticulando el espacio agrario, incidiendo en la reducción de afiliados en el sector primario por el éxodo de mano de obra hacia otras actividades económicas y el abandono de la actividad ante expectativas futuras de recalificaciones. El crecimiento descontrolado de sus poblaciones determinaría a su vez el paso desde su condición de municipios rurales a grandes aglomeraciones en un corto periodo de tiempo, degradando y fragmentando su paisaje y la estructura agraria tradicional, situación que es predominante en todo el regadío suroccidental.

**Tabla 31.** Evolución de la población en Fuenlabrada y Leganés.

Municipio	1960	1970	1981	1991	2001	2011
Fuenlabrada	2.816	7.369	78.096	144.723	178.221	198.560
Leganés	7.655	56.279	163.910	171.589	173.426	186.552

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE.

La acelerada pérdida de superficie agraria desde la década de los sesenta se produjo también sobre estas campiñas. En el año 1962, Leganés y Fuenlabrada contaban con una superficie agraria de 3.111 y 2.836 ha respectivamente y, a finales del siglo XX, se había reducido de forma considerable, reduciéndose 2.319 ha en Leganés y 1.775 ha en Fuenlabrada.

La denuncia de la pérdida de suelos fértiles y de su contribución al sistema verde metropolitano, que el Plan Regional de Estrategia Territorial de 1995 (nunca aprobado) quiso atajar, no detuvo el proceso imparable que ha llegado hasta el tsunami inmobiliario del último decenio (Mata Olmo, 2007). Sin embargo, la huerta de Fuenlabrada constituye a principios del siglo XXI, en ese contexto, una sorprendente excepción por la continuidad de una superficie regada significativa y el mantenimiento de la explotación familiar tradicional. Efectivamente, la tradición agraria hortícola se mantiene en torno a la estructura de propiedad familiar de siempre, con explotaciones de entre 0,5 y 5 ha. En algunas explotaciones, se evidencia la estabilidad de la actividad hortícola, que ha sido objeto de modernización y capitalización, aunque de manera muy desigual; la información recogida en el trabajo de campo evidencia una creciente disminución de los cultivos de huerta y un aumento del cultivo de cereales de inviernos en la superficie regada, como respuesta a la falta de viabilidad económica de muchas explotaciones hortícolas.

### **Impactos derivados del carácter metropolitano**

El mayor conflicto derivado del carácter periurbano en las campiñas del sector suroccidental del área metropolitana, como ya se ha indicado, ha sido la reducción del espacio regado y la presión ejercida por usos urbano-industriales e infraestructurales. En el caso de Leganés, el retroceso de los usos rústicos se debe principalmente a la falta de protección por parte del planeamiento municipal, mientras que en Fuenlabrada, aunque se mantiene una parte importante del espacio regado bajo protección ambiental municipal, muchas explotaciones se han visto obligadas a dejar de cultivar como consecuencia de la concentración de poder del sistema agroalimentario globalizado, basado en la descentralización y flexibilización de la cadena, que supone una competencia difícil de asumir desde explotaciones de tamaño pequeño o mediano. Además, “la falta de una estrategia territorial en la Comunidad de Madrid y de cualquier tipo de acción pública para el fomento del sector agrario periurbano, de múltiples funciones para la calidad de un espacio saturado, ha favorecido grandemente la situación de derribo en la que se encuentran los vestigios de las campiñas y vegas metropolitanas madrileñas” (Mata y Yacamán, 2015:272). Además, el acuífero presenta una elevada contaminación por el uso abusivo de pesticidas y abonos nitrogenados. Otro problema fundamental, señalado en el trabajo de campo, es el aumento de la inseguridad y de robos en las explotaciones agrarias.

#### **6.3.1 Proyecto Agrario en Fuenlabrada<sup>83</sup>**

En el año 2012, el Ayuntamiento de Fuenlabrada pone en marcha el Parque Agrario, después de la entrega de un informe solicitado desde la Concejalía de Sostenibilidad, en la que se destacaban los importantes valores productivos y paisajísticos que conservaba el espacio agrario y en el que también se subrayaba la función estratégica que podía jugar la huerta en el fortalecimiento del sistema alimentario local y regional, y en la sostenibilidad urbana (Heliconia, 2012). El interés de estudiar esta iniciativa radica en que permite evaluar las políticas territoriales llevadas a cabo desde una administración local en complicidad con la comunidad agraria, la sociedad civil y el sector privado, para fortalecer el sistema agroalimentario local y mejorar las rentas agrarias que aseguren la viabilidad futura del sector.

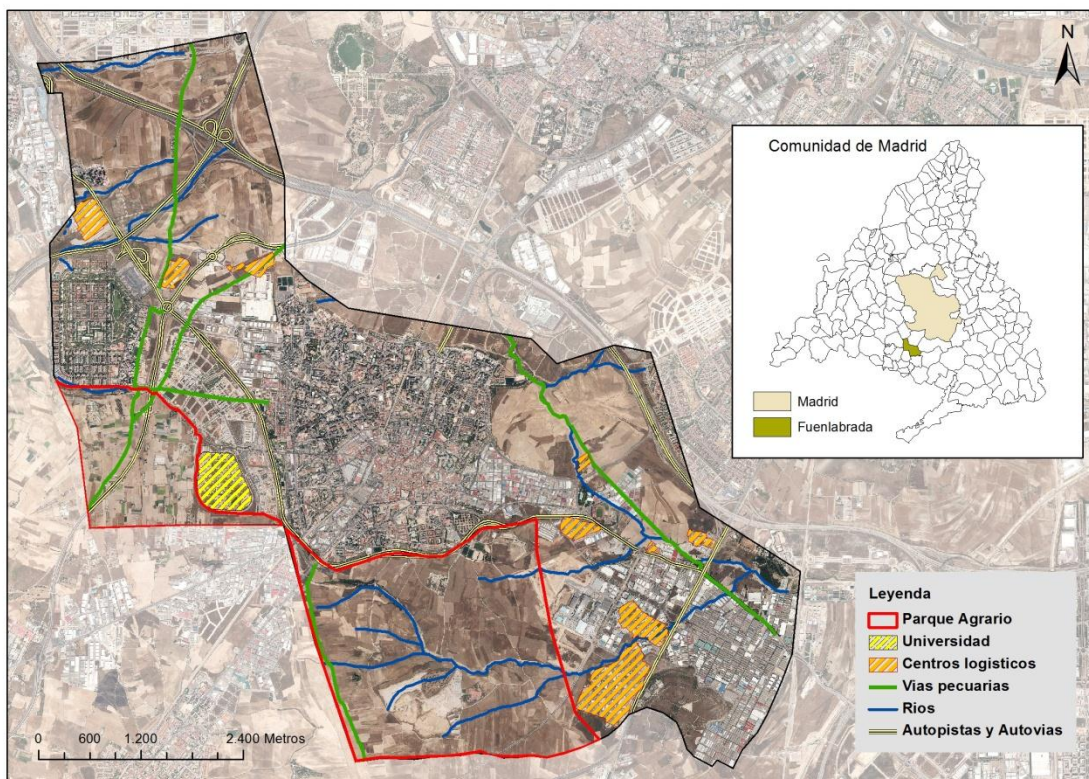
El Parque tiene una superficie de 800 ha, de las cuales aproximadamente 220 ha son de regadío. Su puesta en marcha se concibe con el objetivo de preservar y fortalecer la agricultura local y su paisaje, impulsando programas específicos que permitan desarrollar el potencial económico, ambiental y sociocultural desde un enfoque multifuncional y agroecológico, siempre entendiendo como una fortaleza el estar dentro de la región metropolitana de Madrid y en el borde de cuatro términos municipales: Fuenlabrada, Moraleja de Enmedio, Humanes y Móstoles (Yacamán, 2014).

---

<sup>83</sup> La descripción del parque se basa en la ficha del Parque realizada por Yacamán y Zazo (2015), en los artículos de Yacamán y Mata (2014), Mata y Yacamán (2015), Mata y Yacamán (2016), y en diferentes estudios y publicaciones realizados para el Ayuntamiento de Fuenlabrada (Yacamán, 2013; 2014), así como en el trabajo de campo realizado para esta investigación.



El carácter de municipio periférico de Madrid capital, el crecimiento vertiginoso de la población, una expansión industrial desproporcionada y la densificación de infraestructuras de gran capacidad han reducido y fragmentado la superficie de la huerta. Sin embargo, todavía persiste un importante colectivo de hortelanos, de propiedad familiar y minifundista, agrupados en la Comunidad de Regantes, encargados de la gestión colectiva del agua y del agro periurbano.



**Figura 93. Mapa del municipio de Fuenlabrada y la delimitación del Parque Agrario. Fuente: elaboración propia**

**En el ámbito de la protección del territorio**, el planeamiento municipal clasifica el suelo del Parque como no urbanizable de protección ambiental,<sup>84</sup> hecho que por un lado protege el suelo

---

<sup>84</sup> Espacio clasificado en el Plan General de Ordenación Urbana vigente (aprobado en 2009) como Suelo no urbanizable con protección ambiental (Art. 5.1.2. de las Normas del PGOU), terrenos que presenten relevante valor natural, agrícola, forestal o ganadero y cuyo aprovechamiento y disfrute debe estar sujeto a condiciones especiales, así como los cursos o masas de agua que tengan la condición de dominio público o sean precisos para la policía o protección de éstos, y como Suelo no urbanizable con protección urbanística (Art. 5.1.2.), que

del avance urbano, pero no favorece la viabilidad de las explotaciones agrarias de acuerdo a los nuevos paradigmas relacionados con la multifuncionalidad y las nuevas demandas sociales (ocio, formación, educación ambiental, turismo, etc.) que pueden ofrecer las explotaciones. Supone más un enfoque tutelar y prohibitivo, que de promoción del espacio agrario. También se ha redactado un informe sobre las principales directrices que podrían ser tenidas en cuenta para un futuro Plan de Uso Público, basado en la promoción de la multifuncionalidad del espacio agrario periurbano.

**En el ámbito de la gobernanza**, la elaboración del Plan de Gestión y Desarrollo es un instrumento elaborado desde el consenso, que pretende dar respuesta a las necesidades y expectativas manifestadas por el sector agrario. Las posteriores actuaciones puestas en marcha hasta el momento se han hecho sobre la base a un dialogo continuo y abierto con la Comunidad de Regantes.

**En el ámbito de la dinamización agraria y el fortalecimiento del sistema agroalimentario local**, una vez formuladas las estrategias en el Plan de Gestión y Desarrollo, se han priorizado desde el año 2014 dos líneas estratégicas, por considerar que tienen mayor incidencia en la mejora de la viabilidad económica de las explotaciones y porque a su vez fortalecen los vínculos entre el espacio agrario y el urbano.

La primera consiste en el fortalecimiento de una agricultura viable, tanto económicamente como ambientalmente. En este sentido, se han realizado diversos cursos para la mejora de la cualificación técnica de los agricultores en buenas técnicas agrarias. Se ha diseñado una marca local para generar un valor añadido al producto y mejorar su identificación en el mercado local y regional.

La segunda línea es la de recuperar la agricultura de proximidad. En este sentido se realizan anualmente dos eventos para favorecer la venta directa: una campaña de puntos de venta directa en distritos de Fuenlabrada bajo el lema Cómete Fuenlabrada y la Feria Agroecológica. Estas dos actuaciones van acompañadas de campañas de sensibilización de la población local. Además, se han recuperado dos puestos de venta en los mercadillos municipales que gestiona la Comunidad de Regantes. Se ha prestado asesoramiento gratuito para fortalecer la comercialización de los productos del Parque a través de circuitos cortos.

#### **6.4 ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE LOS DOS PARQUES AGRARIOS**

Las herramientas de planificación estratégica, como los Parques Agrarios, están sirviendo como acicate para dinamizar un sector agrario en declive que sufre los problemas derivados de la

---

como un espacio integrado por terrenos que por sus características objetivas constituyen un riesgo de implantación de actividades que condicionen el destino del suelo no urbanizable.

proximidad geográfica a la ciudad y las amenazas que no cesan, derivadas de la expansión urbana (Yacamán, 2015c). El Parque Agrario invierte la “proximidad urbana”, de su actual connotación negativa, a un factor de oportunidad para la relación complementaria entre campo y ciudad de forma renovada (Zazo y Yacamán, 2015). Tras el estudio de caso del Parque Agroecológico Soto del Grillo (Rivas-Vaciamadrid) y el Parque Agrario de Fuenlabrada, se aprecia una mejora en la resiliencia de sus sistemas alimentarios locales y en la sostenibilidad urbana, al integrarse los paisajes de la agricultura en la política territorial de la ciudad y territorio municipal.

Pero estas herramientas de escala municipal son insuficientes para revertir la dinámica regional de la actividad agraria y la reducción continua de la superficie agraria ante la falta de una estrategia territorial en la Comunidad de Madrid, y de políticas explícitas y efectivas que pongan límite a los efectos negativos de la metropolización para la actividad y los espacios agrarios. Los dos casos abordados y el tratamiento en profundidad del caso fuenlabreño en el siguiente capítulo, hacen pensar acerca de cómo superar los límites administrativos locales para fortalecer la cooperación intermunicipal en materia de agricultura periurbana en un contexto regional tan adverso como el de Madrid (Mata y Yacamán, 2015). En este sentido, la Estrategia Territorial Europea (ETE, 1999) sugiere la necesidad de que se supere la perspectiva de las políticas sectoriales, teniendo en cuenta también las oportunidades que presentan las nuevas formas de participación activa de las ciudades y regiones en el desarrollo territorial.

Se evidencia cómo la dimensión paisajística de los espacios agrarios periurbanos puede servir como elemento de transformación territorial, restañando la fractura entre campo y ciudad, desde la activación de los agentes locales, desde la toma de conciencia del lugar, desde la puesta en valor de su carácter y de su identidad. Haciendo legible y accesible el territorio, desde la movilización de su narrativa histórica y cultural, desde la comunicación de sus elementos materiales, pero también inmateriales. No se trata de la mercantilización del patrimonio territorial y paisajístico, sino de un modo nuevo de entender el patrimonio, orientado a la activación y el empoderamiento de los agentes locales en torno a un pacto por una nueva cultura del territorio en espacios tan castigados como los periurbanos (Mata y Yacamán, 2016).

Pero la gran amenaza tanto para el Parque Agrario de Fuenlabrada como para el Parque Agroecológico de Rivas-Vaciamadrid y otros proyectos de activación desde la escala local es la falta de competencias en materia agraria y de empleo, a causa a la última reforma del régimen local por la Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local (2013) y la adaptación a la ley en la CM<sup>85</sup>, justificada por una pretendida necesidad de alcanzar mayor estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Esta ley supone una vulneración del principio de subsidiariedad, un principio que ha sido defendido por numerosas instancias y documentos europeos (Carta Europea de la Autonomía Local 1985; Carta de Aalborg, 1994; CESE 2004; ETE, 1999). Esto implica un retroceso en la

---

<sup>85</sup> Ley 1/2014 del 25 de julio, de adaptación del régimen local de la CM a la Ley 27/2013 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

implementación de numerosas políticas locales más próximas a la población, que los ayuntamientos vienen desarrollando en la práctica, y un proceso de relativa recentralización del poder, a través de numerosas competencias (empleo, agricultura, educación, igualdad) consideradas como exclusivas de la Comunidad. Las consecuencias pueden ser graves en los próximos años en los municipios que han estado aplicando políticas locales activas, en concreto en materia de activación de su agricultura local, sobre todo, como en el caso que nos ocupa, si por encima del municipio no existe estrategia alguna por parte del gobierno regional, no solo para proteger estas agriculturas periurbanas a través de instrumentos de ordenación territorial, sino para fomentarlas como actividad productiva multifuncional.

## CAPÍTULO 7.

### ESTUDIO DE CASO: PARQUE AGRARIO DE FUENLABRADA<sup>86</sup>

#### 7.1 INTRODUCCIÓN AL CASO DE ESTUDIO

Como ya se ha expuesto, desde principios del siglo XXI han empezado a surgir diversas propuestas de Parques Agrarios en España, lo que demuestra una creciente sensibilidad por parte de ciertas administraciones y agentes sociales para generar vínculos estables y duraderos entre el mundo rural periurbano y el mundo urbano, mediante la puesta en valor de la agricultura multifuncional. A pesar de la diversidad de propuestas en el Estado español (Yacamán y Zazo, 2015; Paül, 2008b; Zazo 2015b), la elección de esta área de estudio, presentada ya en el capítulo anterior, obedece a una serie de razones. En primer lugar, porque se ha podido comenzar la investigación antes de la puesta en marcha del proyecto de Parque Agrario, lo que permite evaluar la eficacia de esta figura para resolver los problemas previos que tenía el espacio agrario periurbano y el sector agrario profesional. En segundo lugar, porque permite reflexionar sobre la viabilidad de poner en marcha un Parque Agrario en un ámbito metropolitano profundamente transformado y degradado por la expansión urbana, y con una importante regresión de la actividad agraria en la escala regional. Y, por último, porque permite detectar las claves y las dificultades que ha tenido la institucionalización del Parque Agrario, desde el ámbito local/municipal, en un contexto de parálisis de las políticas públicas de nivel regional y con un recorte de competencias en la escala local.

A finales del año 2012, el Ayuntamiento de Fuenlabrada propone la creación del proyecto de Parque Agrario, tras un informe presentado a la Concejalía de Sostenibilidad, que destacaba la función estratégica del espacio agrario para el municipio e, incluso, para el suroeste del área metropolitana de Madrid (Heliconia, 2012). Dicho informe llamaba la atención sobre la necesidad de crear una figura de protección del suelo frente al avance urbano, de mejorar ambiental y paisajísticamente el espacio periurbano y de apoyar urgentemente al sector agrario hortícola en claro retroceso. Según el estudio anteriormente citado, el espacio agrario periurbano mostraba una serie de elementos de valor ambiental, paisajístico y agrológico que resultaban de gran interés para articular un proyecto de Parque Agrario. Los elementos más destacados del espacio agrario periurbano de la zona eran los siguientes:

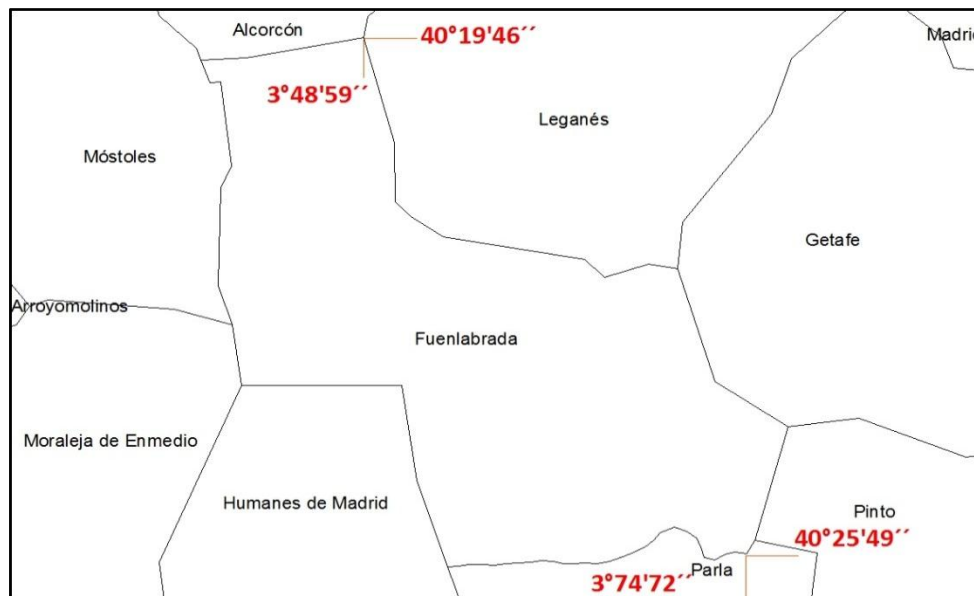
- Alta concentración de explotaciones agrarias, principalmente hortícolas.
- Predisposición de los agricultores a la colaboración institucional (recogido en el trabajo de campo).

---

<sup>86</sup> Este capítulo está basado en las diferentes publicaciones que se han realizado a lo largo de la redacción de la tesis (Yacamán, 2014, 2015, 2015b; 2016; Yacamán y Mata, 2014, 2017; Mata y Yacamán, 2015; 2016, 2017), aunque esta versión se encuentra ampliada y actualizada en el marco teórico y metodológico de la tesis.

- Existencia de un gran número de explotaciones agrarias de tamaño mediano y pequeño.
- Existencia de parcelas agrarias en desuso para la promoción de nuevas iniciativas productivas.
- Presencia de muestras histórico-culturales agrarias (vestigios de pozos y norias de tracción animal).
- Importante red de caminos rurales y vías pecuarias.
- Disponibilidad de agua para cultivos de regadío.
- Suelos de regadío de buena calidad.
- Alta demanda potencial de productos locales.
- Buena comunicación y accesibilidad (metro, M-506, M-407).
- Buena ubicación (zona periférica próxima a zonas urbanas, junto al campus Rey Juan Carlos y cercano a polígono industrial).

El ayuntamiento asume el compromiso de liderar la puesta en marcha del Parque Agrario, de acuerdo con el Dictamen que el Comité Económico y Social Europeo (CESE, 2004) y la Carta de la Agricultura Periurbana (2010), documentos que hacen un llamamiento a que las administraciones locales asuman el principio de subsidiariedad, y se encarguen de proteger y dinamizar los espacios agrarios periurbanos y su actividad agraria, aprovechando al máximo las oportunidades que ofrece una actividad agraria de cercanía, el aumento de la demanda de productos locales en ámbitos urbanos y la demanda social de nuevas actividades de ocio vinculadas a la multifuncionalidad de la actividad agraria (agroturismo, ocio, formación, educación ambiental, etc.).



**Figura 94. Localización geográfica del municipio de Fuenlabrada.**

El término municipal de Fuenlabrada está ubicado en la zona suroccidental de la segunda corona metropolitana de la Comunidad de Madrid. Los municipios colindantes son Alcorcón al Norte, Leganés al Noreste, Getafe al Este, Pinto y Parla al Sureste, Humanes de Madrid al Sur, Moraleja de Enmedio al Suroeste y Móstoles al Oeste.

### 7.1.1 La periurbanización de Fuenlabrada

Fuenlabrada es uno de los municipios metropolitanos de Madrid que tuvo una de las transformaciones más importantes a partir de los años setenta, como consecuencia del aumento espectacular de su población. De los 7.369 habitantes empadronados en Fuenlabrada en 1970 se pasó a 65.181 habitantes en 1980 (INE). En 1991 Fuenlabrada tenía 144.723,00 habitantes y una década más tarde había empadronados 178.221 (INE). El incremento de población que se produce en estos años en todos los municipios de la primera y segunda corona del sur de Madrid se debe al incremento de la natalidad, pero también a la inmigración del campo a la ciudad, que buscaba trabajo en la industria y la construcción en expansión en el entorno de la capital (Hernández Aja, 2001). Durante la segunda mitad de los setenta el municipio se consolida como asentamiento industrial del área metropolitana (Rodríguez y Gómez, 2008). En el año 2006, Fuenlabrada entró a formar parte del régimen de las grandes ciudades de Madrid, y en la actualidad es una de las urbes con mayor densidad de población del área metropolitana.

**Tabla 32.** Evolución de la población.

	1960-1970	1970-1981	1981-1991	1991-2001	2001-2008
Comunidad de Madrid	49,8%	24,6%	5,6%	8,6%	11,8%
Municipio de Madrid	43,4%	1,2%	-4,7%	-1,8%	5,8%
Corona Metropolitana	420,4%	238,7%	19,7%	8,5%	8,5%
Sur					
Fuenlabrada	161,7%	959,8%	85,3%	23,1%	8,7%

Fuente: elaboración propia a partir del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

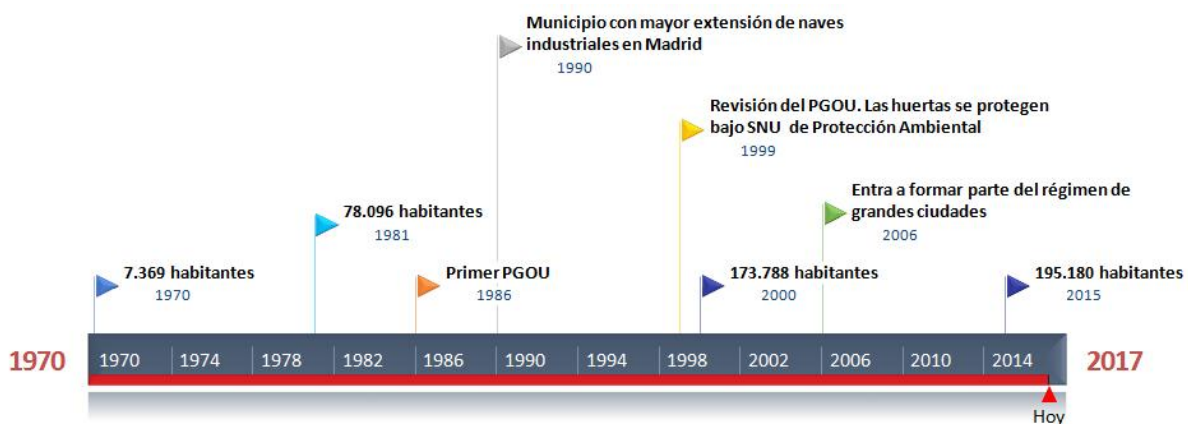
La ciudad de Fuenlabrada siguió una “estructura de crecimiento apoyada en varios anillos concéntricos que se han ido completando a medida que la ciudad crecía, tomando como centro el casco histórico y como radios los antiguos caminos y cañadas que servían de conexión con las poblaciones cercanas (Móstoles, Humanes, Leganés, Parla, Getafe) y que aún hoy son ejes estructurantes de la trama urbana de la ciudad” (Hernández Aja, 2001:5). Esta estructura radial y concéntrica, según el estudio citado, “se vio alterada a finales del siglo XIX con la construcción de la línea férrea que unía Madrid-Torrijos que atraviesa el casco urbano de norte a sur partiendo el municipio en dos partes” (idem, 2001:5).

Es importante destacar que la cercanía a la capital, tuvo una influencia directa sobre los municipios periféricos de Madrid, como es el caso de Fuenlabrada. Los municipios ubicados en la franja sur metropolitana acogieron y dieron residencia a una parte muy importante de la mano de obra industrial y de población de bajos ingresos, mayoritariamente inmigrantes de áreas



rurales de España (Heitkamp, 2000). El crecimiento vertiginoso de la población, de la urbanización y del espacio industrial fue desarticulando desde el último tercio del siglo XX el espacio agrario tradicional, cuyas consecuencias irreversibles son visibles hoy en día: una apreciable reducción de las tierras de regadío con mayor potencial productivo, ubicadas en la zona denominada “Loranca”. El crecimiento metropolitano de Madrid, más intenso en dirección suroeste -Villaverde, Leganés, Getafe, Fuenlabrada, Móstoles- contribuyó además a dismantelar y a extensificar el paisaje agrario, con profusión de eriales y campos abandonados, que inmediatamente se fueron degradando y empobreciendo (Gómez, 1999).

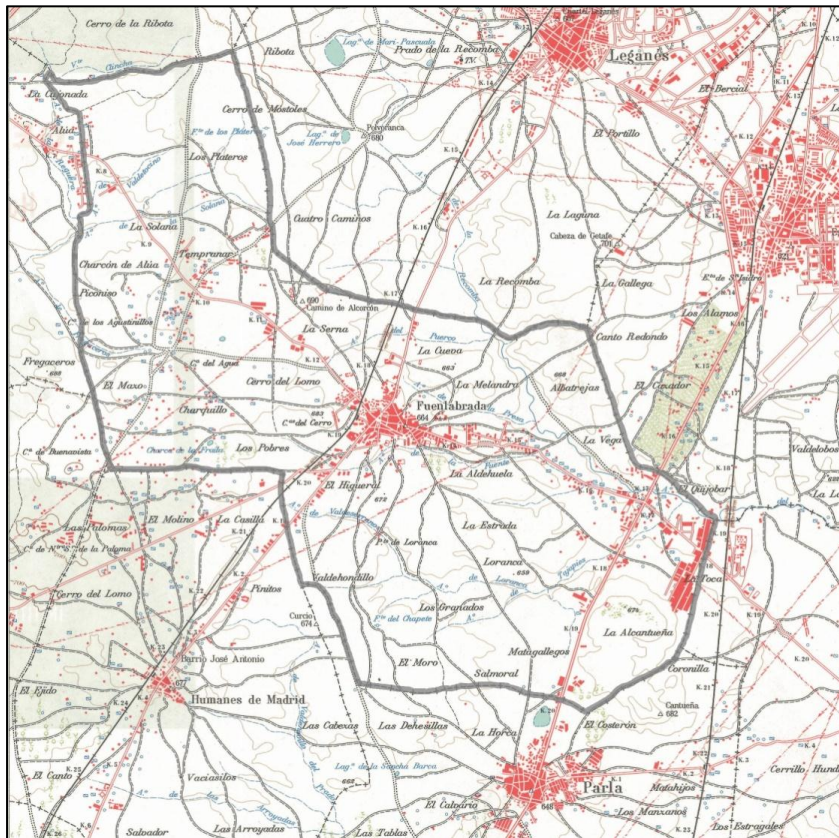
La cercanía a la ciudad de Madrid ha sido la causa principal de que estas transformaciones se hayan producido en tan corto tiempo. Pero también, como se verá más adelante, la proximidad a Madrid ha motivado también que la huerta de Fuenlabrada se fuera especializando en el cultivo de acelga, cuyo mercado principal fue primero el Mercado Central de frutas y verduras de Legazpi, inaugurado en 1935, y, posteriormente, Mercamadrid, desde finales del siglo XX hasta la actualidad.



**Figura 95.** Línea del tiempo que proporciona información acerca de la evolución socioeconómica y política de Fuenlabrada desde 1970 a 2017. Elaboración propia.



Estudio territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid.  
Análisis de casos y propuestas de ordenación y gestión.



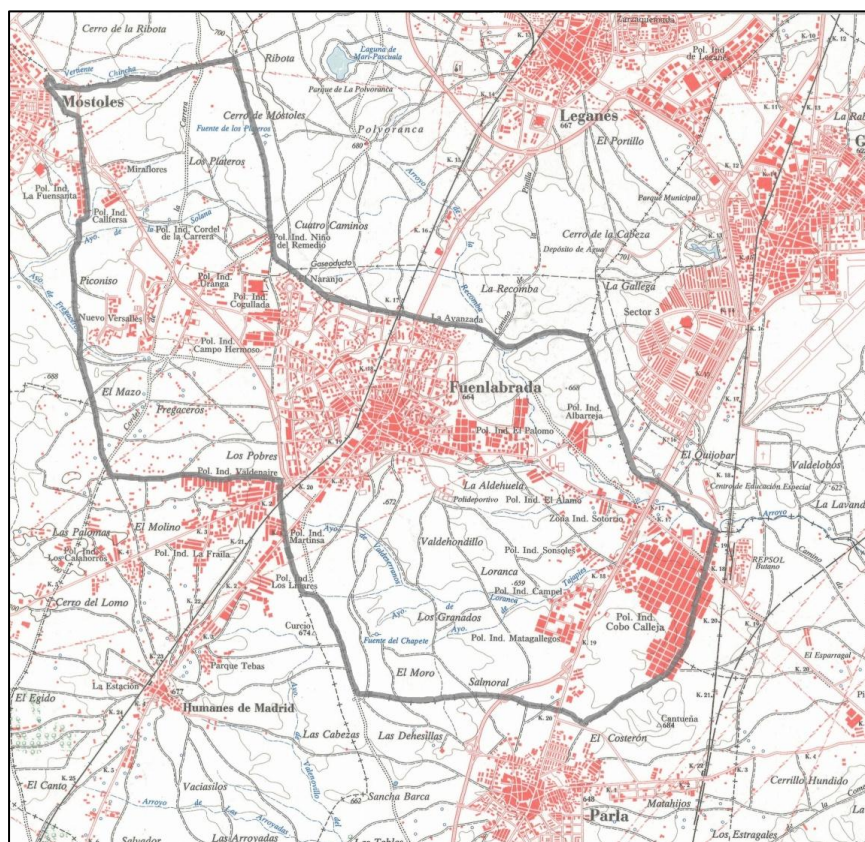
El desbordamiento de la capital generado por la onda expansiva de Madrid provocó el boom inmobiliario de construcción de viviendas y polígonos industriales que tiene lugar en Fuenlabrada en la década de los setenta.

**Figura 96 a y b: Núcleo urbano de Fuenlabrada en 1975. Fuente: Mapa MTN, escala, 1:50:000, IGN (arriba) y vistas áreas de Fuenlabrada años 50. Fuente: archivo municipal.**





Estudio territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid.  
Análisis de casos y propuestas de ordenación y gestión.



Multiplicada por diez su población (1979-1980), la expansión urbana se produce principalmente sobre el suelo agrícola carente hasta 1986 de una figura de protección en la zona sureste del término municipal. La construcción de polígonos industriales y residenciales exacerbó las expectativas especulativas de muchos agricultores.

**Figura 97 a y b: Núcleo urbano de Fuenlabrada en 2003.** Fuente: Mapa MTN, escala, 1:50:000, IGN (arriba) y vistas áreas de Fuenlabrada, años 2000. Fuente: archivo municipal.



En cuanto a la distribución de los usos del suelo, como se observa en las figuras anteriores (Figura 97a y b), se produjo un importante desarrollo residencial desde los años setenta a los noventa alrededor del centro histórico, a excepción de una pieza de desarrollo longitudinal en la zona Sureste de uso industrial. Se desarrolló un modelo territorial al servicio de las promotoras inmobiliarias y de determinados sectores económicos. “La mayoría de los polígonos industriales que se desarrollaron a finales del siglo pasado, sobre todo a lo largo de los años setenta; se caracterizan por ser tejidos muy densos de industria productiva de nave adosada con una ocupación de parcela casi del cien por cien” (Hernández Aja, 2011:6). En la década de los setenta se construyó uno de los espacios industriales mayores de España bajo el nombre de Polígono Industrial Cobo Calleja, con 162 hectáreas de extensión (Moreno, 2008). La tendencia de la expansión del suelo industrial se mantiene hasta los ochenta, cuando se duplica el número de naves y el personal empleado en ellas, de forma que en 1990, Fuenlabrada es, sin contar la capital, el municipio que posee el mayor número de trabajos industriales de la provincia (Rodríguez y Gómez, 2008).

En el momento en el que se produjo el fuerte crecimiento demográfico, el municipio carecía, como otros del entorno, de un instrumento de planeamiento urbano, lo que favoreció la urbanización dispersa y desordenada. La construcción de grandes desarrollos residenciales y áreas industriales se extendió sobre los suelos agrarios y la superficie se vio aún más reducida por la densa red de infraestructuras viarias que se proyectaron para mejorar la conexión del área metropolitana. “El ritmo vertiginoso con el que la ciudad creció, sobre todo en los años setenta, y en cuya explicación los procesos especulativos ocupan, sin duda, un lugar central, impuso como huella lacerante la impronta de marginalidad característica del paisaje urbano de las periferias surgidas en la etapa desarrollista” (PGOU, 1999:28). En los últimos 50 años Fuenlabrada ha pasado de contar con una infraestructura urbanística de carácter rural a la de una gran ciudad, y de tener una economía eminentemente agraria a otra en la que prima la industria y el sector servicios.

El primer Plan General de Ordenación Urbana de Fuenlabrada se aprobó en el año 1986. Después de sufrir un ritmo de tramitación lento y tortuoso, en parte motivado por los desajustes con el proceso de planificación regional por entonces en marcha, fue aprobada finalmente el 15 de abril de 1999 por la Comunidad de Madrid, su primera revisión y adaptación, con un doble objetivo: revisión del Plan General del 86, para acomodar el crecimiento de Fuenlabrada a las nuevas necesidades surgidas después de varios años de vigencia del anterior Plan, y en segundo lugar, para ajustar la ordenación a los cambios que se han producido en la legislación, tanto estatal como regional (PGOU, 2010). Este Plan pretendía encauzar el crecimiento de desorden urbanístico que caracterizó los años setenta (Rodríguez y Gómez, 2008).

El primer desarrollo urbano de Fuenlabrada, desordenado e intenso en los usos del suelo, explica los posteriores esfuerzos del planeamiento municipal, con un marcado carácter “remedial”, para paliar el ordenamiento precario del municipio y los déficits de equipamientos y servicios

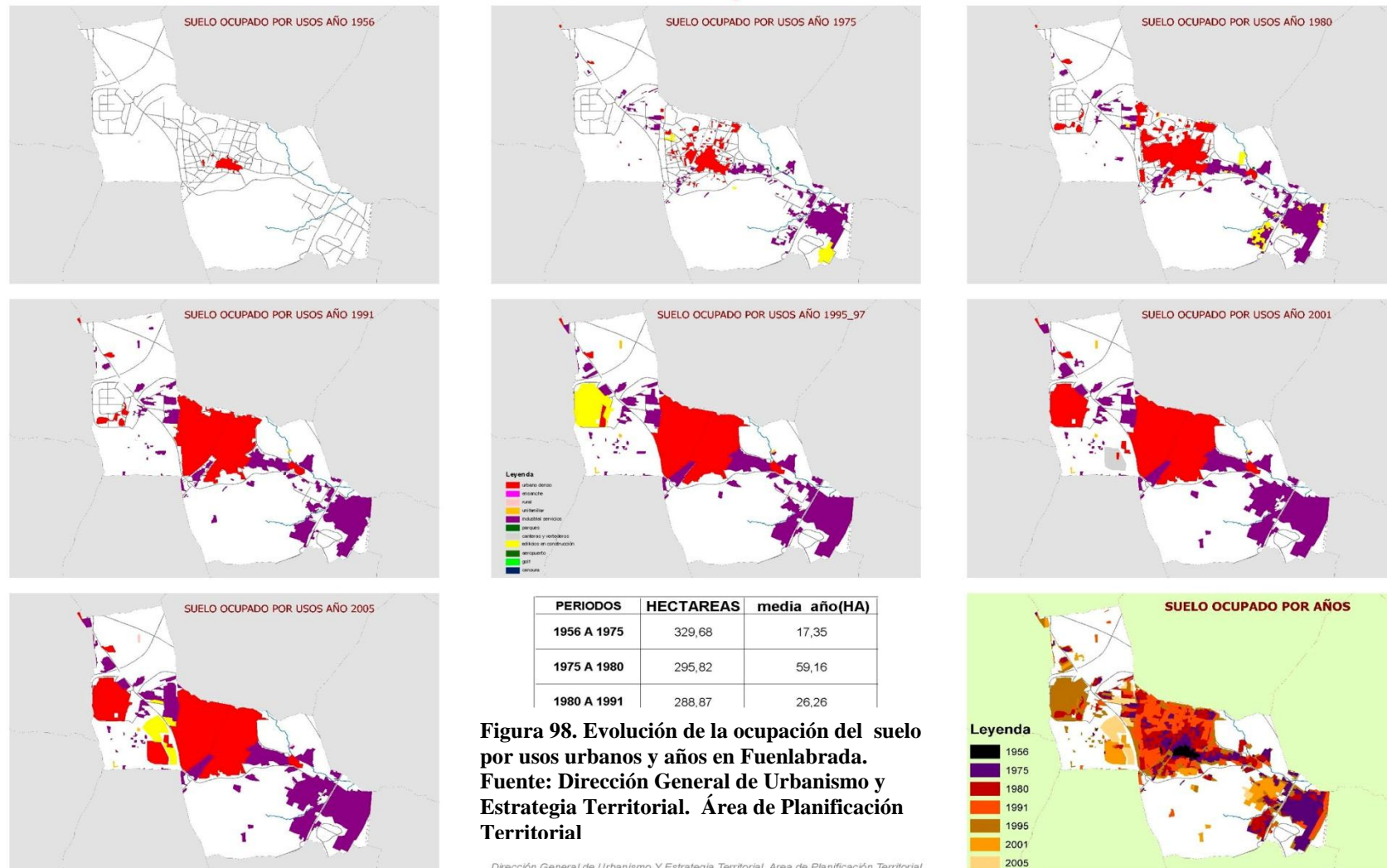
elementales, pero con una ausencia de enfoque estratégico para revalorizar los recursos y terrenos agrarios, a pesar de la importante extensión y potencialidades de éstos.

La superficie de uso residencial más grande desarrollada en la última década del siglo XX en Fuenlabrada fue la de la zona denominada Loranca, donde se urbanizaron 200 hectáreas de suelo agrario, en buena parte de regadío, área que en la actualidad limita con el norte del Parque Agrario. También se ejecutaron grandes infraestructuras viarias, especialmente las correspondientes al transporte público, como Metrosur y la red viaria de circunvalación metropolitana y de conexiones internas (M-50, R5 y M-407), que han tenido un importante impacto sobre la continuidad territorial de los espacios abiertos. En la actualidad, debido al contexto de crisis económica, las vías de distribución y conexión regional proyectadas por la Comunidad de Madrid se han pospuesto.

El PGOU de 1986 señalaba que Fuenlabrada conservaba “áreas en las que perdura un paisaje agrícola en explotación según un modelo tradicional de aprovechamiento agrario y dotados aún de valor ecológico digno de protección” (PGOU, 1986; 67). Con la revisión del Plan, se propone la formación de un sistema articulado de espacios libres como uno de los objetivos básicos y estructurales del Plan. En este sentido, propone que los “espacios vacantes metropolitanos y periurbanos deben ser objeto de una propuesta ambiental (regeneración, reforestación y usos positivos, ocio y recreo, etc.) y deben conectarse e integrarse en la ciudad a través de pasillos y sendas verdes” (PGOU, 1999:131). Sin embargo, cuando se concretan las propuestas de intervención y gestión, el Plan muestra una importante carencia de coherencia en cuanto a los valores agrarios que señala que tiene el municipio, con la ausencia de medidas explícitas para su protección. El suelo calificado como no urbanizable queda prácticamente destinado a albergar todo tipo de infraestructuras que expulsa la ciudad: infraestructuras para servicios públicos (vertederos, depuradoras, cementerios y plantas potabilizadoras), transporte (autopistas, líneas férreas, etc.), usos agrarios y otras actividades privadas (centros hípicas, granjas escuela). Se concluye que la revisión del 99 sólo da un tratamiento residual al suelo agrario, protegidos “por sus valores ambientales”, y no plantea una propuesta clara sobre su papel estratégico para el abastecimiento alimentario en relación con el núcleo urbano. Eso genera un notable desorden de usos en los espacios abiertos, que afecta a la calidad y la viabilidad del paisaje de campiña de Fuenlabrada.



## SUELO OCUPADO POR USOS y AÑOS EN FUENLABRADA



Dirección General de Urbanismo Y Estrategia Territorial. Área de Planificación Territorial  
Elaboración propia

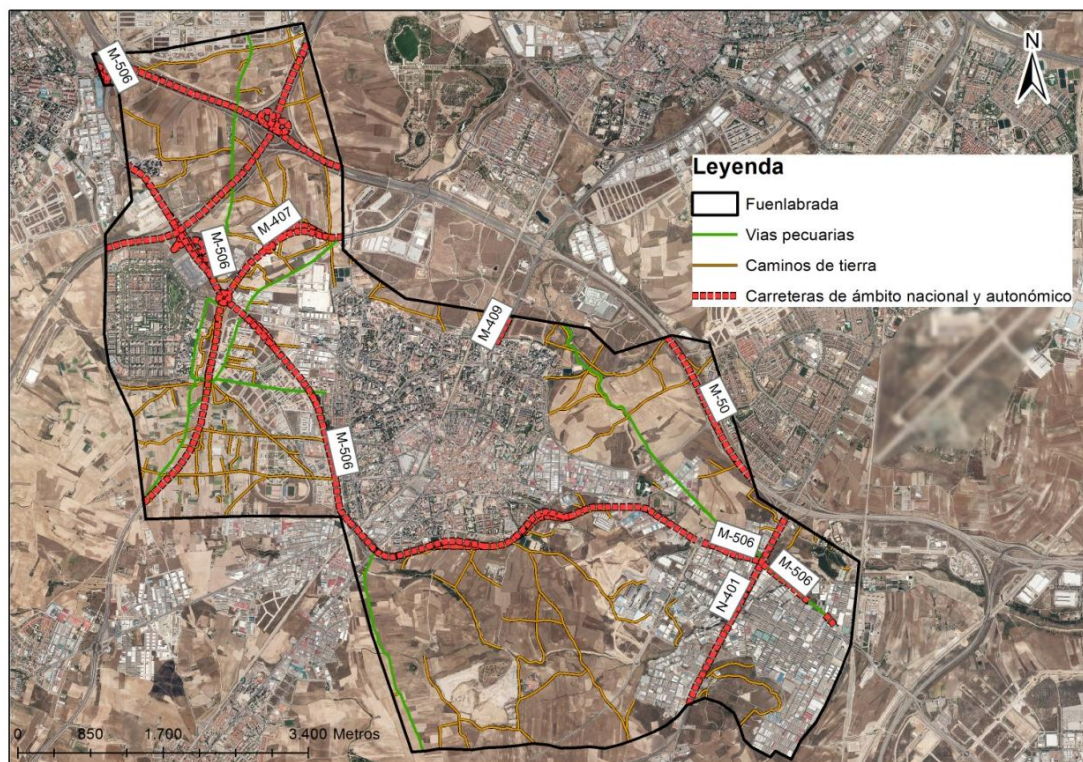
### 7.1.2 El espacio agrario periurbano de Fuenlabrada

Los espacios abiertos de la Comunidad de Madrid que no forman parte de espacios protegidos por legislación ambiental, sólo se encuentran regulados por los instrumentos de urbanismo municipal. En términos de protección y gestión en la escala supramunicipal, hasta el momento, no hay ninguna figura que les ordene como se ha venido reiterando hasta aquí. La falta de un plan territorial metropolitano ha provocado que el espacio agrario periurbano esté altamente fragmentado, perjudicando la continuidad de las vías pecuarias y rompiendo la conectividad con los espacios naturales protegidos, como en el caso de la huerta de Fuenlabrada. La “cesión de las responsabilidades de desarrollo y ordenación territorial a los gobiernos locales, en muchos casos hace que se les delegan a las élites la definición y ejecución del desarrollo urbano” (Romero, 2015:28).



**Figura 99. Vista panorámica de la Huerta de Fuenlabrada fragmentada por la autovía M-407.**  
**Fuente: propia**

En cuanto a las cinco vías pecuarias que discurren por Fuenlabrada, es importante resaltar que se ha modificado su trazado y su anchura al transcurrir por zonas urbanizables, dejando de estar conectadas en algunos tramos. Las entrevistas realizadas a los agricultores de Fuenlabrada ponen de manifiesto la dificultad que para ellos tiene para el paso de maquinaria agrícola.



**Fuenlabrada. Las carreteras nacional y autonómica bordean y fragmentan el paisaje. Elaboración propia sobre ortofoto de la CAM.**

### 7.1.3 La agricultura periurbana de Fuenlabrada

El regadío del sector suroccidental de la región metropolitana de Madrid, en los municipios de Leganés, Móstoles, Fuenlabrada y Parla, tuvo hasta principios de los años 90 del siglo XX, como se ha visto en el capítulo anterior, un predominio de la agricultura tradicional con una estructura de propiedad y explotación de carácter familiar (Martínez y Mata, 1987). A pesar de la intensa expansión de usos residenciales e industriales sobre la superficie regada, la agricultura hortícola en Fuenlabrada aún se conserva, constituyendo así un espacio de interés para reflexionar sobre las razones que han permitido que hoy este municipio, igual de presionado y degradado que el resto de los mencionados, conserve un número significativo de explotaciones hortícolas profesionales. A pesar de que Fuenlabrada fue uno de los mayores exponentes del crecimiento urbano en el área metropolitana de Madrid, en la actualidad presenta una de las mayores superficies de regadío cultivada de los municipios urbanos más próximos a Madrid capital. La huerta de Fuenlabrada ha sabido conservar una variedad local de acelga, y el cultivo tradicional de otras hortalizas de invierno, principalmente coles. La calidad de los productos frescos junto con el importante volumen de su producción ha permitido que tengan un alto reconocimiento en la región madrileña. Por distintas razones que se expondrán a continuación, Fuenlabrada conserva la mayor superficie de regadío de la primera y segunda corona metropolitana sin protección sectorial. No obstante, los impactos que ha generado la presión de la proximidad al núcleo urbano de Fuenlabrada y de la región urbana de Madrid son los siguientes:



- a. Una reducción de la superficie agraria fértil.
- b. Un aumento del precio de las parcelas, lo que dificulta el acceso a la tierra (compra, arrendamientos, otros) a nuevos agricultores
- c. El bloqueo del mercado de la tierra y el abandono de la actividad agraria fomentado por la actitud especulativa propia de las áreas urbanas.
- d. La falta de renovación generacional fundamentalmente provocada por mayor oferta de oportunidades laborales que ofrece la proximidad a la ciudad.

### **El sector agrario**

Con la información disponible obtenida del diagnóstico llevado a cabo con el sector agrario, se plantean aquellas cuestiones que se consideran más relevantes para describir el sector hortícola de Fuenlabrada:

- Hay 24 explotaciones hortícolas agrupadas en la Comunidad de Regantes Hortifuenla.
- La propiedad de la tierra está caracterizada por una estructura minifundista altamente parcelada, sin apenas grandes fincas.
- El tamaño medio de las explotaciones tiene un tamaño medio aproximado de entre las 7 y 10 hectáreas, integradas por parcelas de 2 a 3 hectáreas.
- La edad media de los agricultores profesionales supera los 50 años, con evidencias de falta de renovación generacional.
- La mano de obra en las explotaciones se suele completar por lo general con mano de obra familiar en épocas de cosecha o se externalizan funciones muy concretas con mano de obra contratada, generalmente, trabajadores inmigrantes.
- La organización del espacio regado gira en torno a dos hechos fundamentales: por una parte, la gestión y aprovechamiento colectivo del agua a través de la Comunidad de Regantes, y por otra, la propiedad del suelo.
- Existe una sola empresa -Viveros Escolar- con una importante inversión en I+D, fundada en el año 1975. A parte de las zonas de cultivo de plantel para huerta y plantas de jardín, posee un importante centro de venta y ofrece formación y asesoramiento. Es la única explotación con autorización del Comité Ecológico de la Comunidad de Madrid para producir plantas hortícolas ecológicas.
- Las explotaciones hortícolas profesionales tienen un régimen predominante en propiedad, aunque algunas explotaciones tienen algunas parcelas también en arrendamiento.
- La Confederación Hidrográfica del Tajo no permite el barbecho y las rotaciones, lo que dificulta que el suelo se reponga. Algunas explotaciones tienen una dispersión parcelaria importante, aunque la mayoría de las explotaciones tienen las parcelas agrupadas.



### **El mercado del suelo agrario**

El mercado del suelo se caracteriza por la ausencia de venta y alquileres de parcelas. Por lo general, cuando un agricultor deja de cultivar ocurren dos cosas: se abandona la parcela o se cultiva con cereal que requiere menos mano de obra. El principal bloqueo para la venta de parcelas obedece a que los propietarios siguen pensando que en algún momento sus parcelas pueden ser recalificadas, por lo que prefieren esperar para ver si obtienen mayor beneficio con su venta. La falta de parcelas en alquiler está más asociado al recelo que tienen los agricultores propietarios con la entrada de nuevos agricultores que no provienen de familias hortelanas. No existe una gestión del suelo agrario por parte del Ayuntamiento para desbloquear esta situación, ni tampoco existen beneficios fiscales para promover su arriendo.

Las pocas parcelas que se ponen en el mercado de venta y alquilar tienen unos precios por lo general más elevados de lo que corresponde al suelo agrario, en gran medida por la proximidad de las huertas al núcleo urbano.

### **La gestión del agua**

La superficie regada de Fuenlabrada se abastece de aguas subterráneas del acuífero Terciario detrítico. Según las entrevistas realizadas en el trabajo de campo, la mayoría de estos pozos fueron realizados por iniciativa de cada explotación y sin recibir ayuda por de ninguna administración. En el año 1999, la Ley de Aguas promueve la regularización de muchos usuarios que gestionaban el agua de forma privada o colectiva a través de la figura de las Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas (CUAS), por lo que se mantiene la larga tradición de participación de los usuarios en la gestión del agua.

La actividad agrícola de regadío en Fuenlabrada continuó con normalidad durante los primeros años de la década del 2000. En el año 2007, los regantes de Fuenlabrada fueron denunciados por parte de la Confederación Hidrográfica del Tajo (CHT), debido a la situación irregular de los pozos. De acuerdo con el artículo 39 de la normativa del Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo, aprobada por el Real decreto 1664/1998, de 24 de julio, se declara que el aprovechamiento de las aguas de regadío de Fuenlabrada y sus alrededores se encontraba dentro del perímetro de protección, en cuyo interior los recursos disponibles se reservaban para usos urbanos.

La CHT obligaba a los agricultores de regadío de la zona a constituirse como Comunidad de Regantes, para poder seguir regando con el agua del acuífero. Los agricultores se asocian dentro de la Comunidad de Regantes Hortifuenla. Sin embargo, la legalización de los pozos no se produjo, por considerar la Confederación que el agua de riego debería ser un recurso disponible para la zona en caso de sequía. En enero de 2009, el Ayuntamiento de Fuenlabrada remite un escrito de alegaciones al Plan de Cuenca justificando la importancia de dichos regadíos para el municipio y demostrando la incompatibilidad del agua de riego para abastecimiento urbano, debido al alto contenido en nitratos y no cumplir otras condiciones sanitarias.

El 3 de diciembre de 2008, en la Mesa de instituciones, entidades, industria y tejido empresarial de la consulta oral del borrador del esquema de temas importantes,

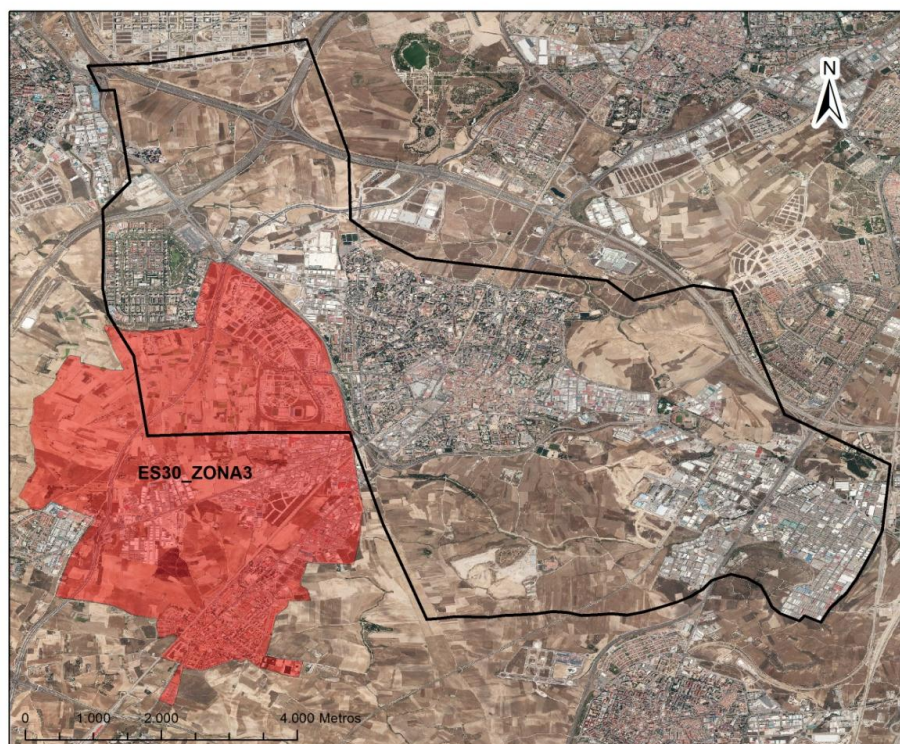
Fernando López Vera, Catedrático de Hidrogeología de la U.A.M., propuso la “Creación de una reserva para los riegos tradicionales con agua subterránea del Sur de Madrid”. Esta propuesta se enmarca en el interés municipal respecto al mantenimiento de la zona de huertas en el paraje de Fregacedos.

En octubre de 2011, la CHT remitió un escrito (N/REF 120233/09) en el que se formulaba una serie de consideraciones, entre las que se encontraban la instalación de contadores y la sustitución de algunas bombas. El texto concluía que una vez resueltas, se podría proceder a una concesión en precario por dos años. Esto significaba que los regantes tenían que acometer inversiones bastante elevadas, pero después de dos años no se les aseguraban sus derechos de riego.

Se fueron resolviendo la mayoría de las cuestiones excepto las que tenían que ver con la incorporación de nuevas infraestructuras, pues los regantes querían ciertas garantías para mantener los derechos de manera indefinida antes de realizar cualquier inversión.

En 2012, la Concejalía de Sostenibilidad del Ayuntamiento de Fuenlabrada comienza los trabajos de diagnóstico del medio agrario en el término municipal con idea de crear un Parque Agrario. En junio de 2012, y tras remitir una carta de alegaciones a la CHT firmada por los distintos ayuntamientos implicados -Móstoles, Humanes de Madrid, Moraleja de En medio-, tiene lugar una reunión en la CHT en la que participa la Comunidad de Regantes Hortifuenla y el Ayuntamiento de Fuenlabrada. En esta reunión se acuerda de palabra que ese perímetro de protección se moverá para que no afecte a la comunidad de regantes.

En 11 de abril de 2014 se aprueba el Plan Hidrológico del Tajo (ciclo 2009-2015) mediante el Real Decreto 270/2014, de 11 de abril. La zona afectada se denomina Masa de Agua Madrid: Guadarrama-Manzanares y tiene el código: ES030MSBT030.011. La zona se considera vulnerable a la contaminación por nitratos de origen agrario, según la Orden 2331/2009 de 22 de junio por la que se designan zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario. Esta denominación modifica la figura de protección existente con anterioridad (se consideraba una zona estratégica de abastecimiento urbano).



**Figura 101. Zona vulnerable por contaminación de nitratos. Elaboración propia. Fuente: MAPAM**

En este sentido, lo que marca la Comunidad de Madrid aparece reflejado en la Orden 2070/2012 de 17 de junio, por la que se establece el I Programa de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias. Este plan de actuación únicamente indica la necesidad de realizar buenas prácticas agrarias, limitando el uso de fertilizantes, pero no acuerda ni presupuesto ni qué medidas se deben tomar para evitar que se siga contaminando el acuífero.

El 8 de enero se aprueba mediante Real Decreto 1/2016 la revisión del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo (periodo comprendido entre los años 2015-2021). En el Anexo VI. Asignación y reserva de recursos del Plan de Cuenca, aparece la demanda agraria subterránea SUB11R00, que hace referencia a los regadíos de Fuenlabrada y alrededores. Según este documento, la zona cumple con los requisitos impuestos por la CHT y les otorga una concesión de 2,26 hm<sup>3</sup>.

A principios de 2017, los regantes siguen esperando una comunicación de la CHT que les asegure finalmente los derechos para la explotación de los pozos que utilizan.

### **Producción y comercialización**

La producción principal de Fuenlabrada es el cultivo de la acelga. Cada agricultor produce su plantel con semillas de años anteriores y conservan una variedad local de acelga, que tiene mucho reconocimiento en el mercado madrileño. Se cultivan otras hortalizas como repollos, lombarda, coliflor, puerro, pepino, cebolleta y calabacines. Algunas explotaciones incrementan su producción mediante el cultivo en invernadero.

Prácticamente todas las explotaciones cultivan bajo un modelo de explotación intensivo, y con poca mecanización. Por el momento no hay ninguna explotación hortícola que venda productos certificados como ecológicos por el Comité Ecológico de la Comunidad de Madrid, aunque algunos jóvenes empiezan a cultivar bajo producción agroecológica.

Las hortalizas se comercializan como producto fresco, principalmente a Mercamadrid, y a otros canales de distribución y comercialización convencionales. Cada agricultor vende por separado a los asentadores de Mercamadrid.

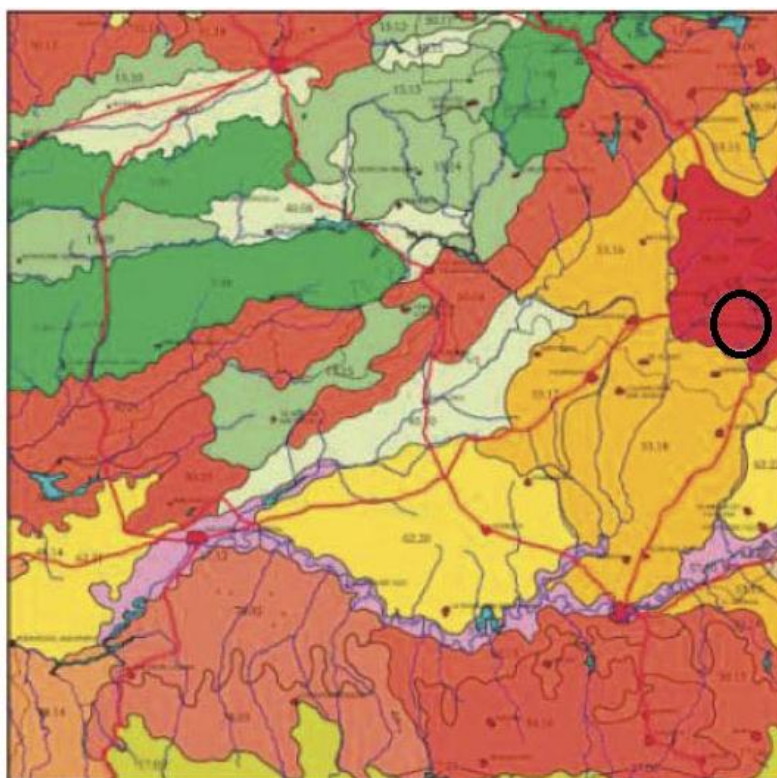
#### **7.1.4 Caracterización general del paisaje agrario periurbano de Fuenlabrada en el contexto regional**

La articulación morfológica, funcional y perceptiva de los distintos elementos y procesos que intervienen en el espacio agrario de Fuenlabrada permiten y aconsejan una aproximación paisajística a distintas escalas, desde la peninsular y regional, a la local. Esta última será abordada en el apartado siguiente, así como en el punto 7.3.6, entre las actividades del Parque Agrario, que dentro de su plan de gestión ha puesto en marcha recientemente una iniciativa de caracterización y patrimonialización del paisaje desde abajo, con intensa participación de los hortelanos y hortelanas.

A escala pequeña, para un territorio de las dimensiones de la España peninsular, el *Atlas de los Paisajes de España* (Mata y Sanz, 2003) incluye la totalidad del término municipal de Fuenlabrada en la unidad de paisaje “Madrid y su Área Metropolitana”. Este paisaje se caracteriza por los rasgos morfológicos y funcionales propios de las áreas metropolitanas, en el contexto particular de las campiñas madrileñas, entre el piedemonte serrano y las vegas fluviales del sur. Frente a la singularidad y complejidad formal y funcional de la ciudad histórica de Madrid, adaptada a particulares condiciones físicas de emplazamiento y localización, los crecimientos periféricos y suburbanos recientes presentan una serie de características, legibles en el paisaje y que, como hechos percibidos, se incorporan al vivir cotidiano, a las relaciones con su entorno próximo de más de cinco millones de habitantes: mayor homogeneidad en su diseño y construcción, una alta especialización social y funcional, y unas pautas de organización comunes, en las que las vías de comunicación juegan un papel determinante. La nueva forma urbana del paisaje metropolitano madrileño se caracteriza por su discontinuidad y fragmentación, tanto mayor cuanto más reciente, y por la repetición de ciertos elementos: promociones de vivienda masiva en bloques y torres (los *polígonos*); más recientemente, grandes piezas de chalets adosados; urbanizaciones cerradas de viviendas unifamiliares; áreas industriales, comerciales y de oficinas en torno a las vías de comunicación; y grandes infraestructuras viarias. Incluso los hitos singulares de estos ámbitos metropolitanos (hospitales, universidades, centros comerciales, parques empresariales) muestran una gran semejanza entre sí. A esa escala, el paisaje del término fuenlabreño es un patrón que se suma, con algunas especificidades, al conjunto del paisaje metropolitano.

En el caso de Fuenlabrada y del sur metropolitano, estamos ante un paisaje “sin duda borroso, hecho de discontinuidades paradójicamente continuas y donde la diversidad de

situaciones convive con la repetición más masiva y banal, hasta el punto de dejar sin respuesta la pregunta sobre dónde empieza y acaba el mundo metropolitano” (Muñoz, 2009:62). La uniformidad típica de estos paisajes es resultado de la alta especialización funcional constituida por grandes hospitales, unidades residenciales, centros comerciales y parques empresariales con rasgos homogéneos y repetitivos. Aparecen nuevos atributos y contenidos: lo periurbano, lo suburbano, lo intersticial y lo disperso (Muñoz, 2009). Las tramas urbanas y el paso de grandes infraestructuras viarias terminan por dejar a las manchas agrarias remanentes cautivas del proceso de fragmentación.

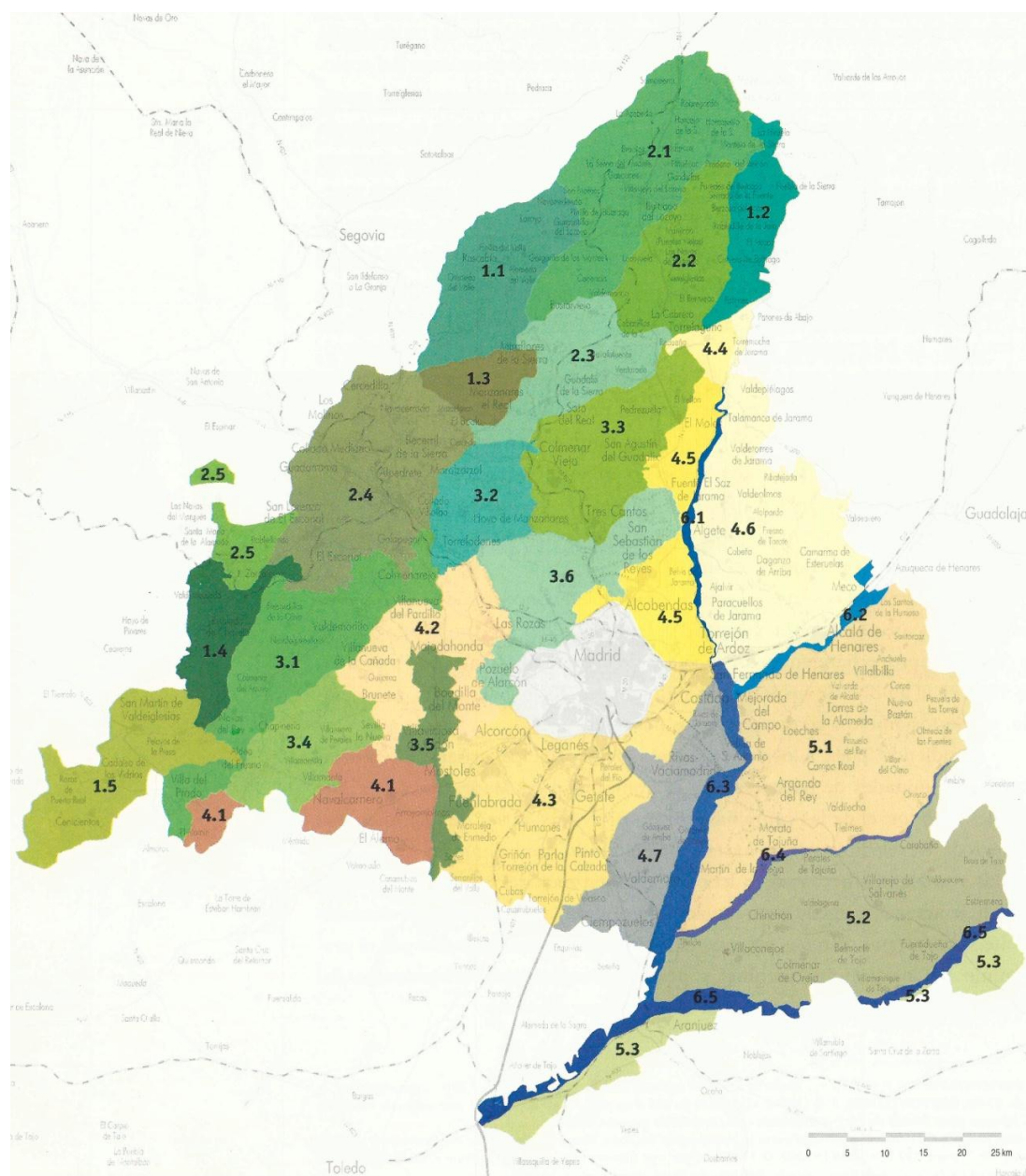


**Figura 102.** Fuenlabrada en la unidad del paisaje “Madrid y su Área Metropolitana” perteneciente tanto a la Asociación y Tipo de Paisaje Grandes Ciudades y sus Áreas Metropolitanas. Escala 1:700.000. Fuente: Atlas de los Paisajes de España (Mata y Sanz, 2003).

A una escala de análisis más próxima de nivel regional (1:100.000), la obra *Paisajes de Madrid: Naturaleza y Medio Rural* (Gómez Mendoza, dir, 1999), integra la totalidad del término municipal dentro de la unidad de paisaje rural “Campiñas de la Sagra madrileña”. El criterio adoptado para la delimitación y definición de las unidades de paisaje rural ha sido el uso y aprovechamiento del suelo y las formas de propiedad (Gómez Mendoza, dir, 1999:97). Se siguió un criterio integrador entre las características del medio físico y las características asociadas a la producción agraria.



Estudio territorial y paisajístico de la agricultura periurbana en la región metropolitana de Madrid.  
Análisis de casos y propuestas de ordenación y gestión.

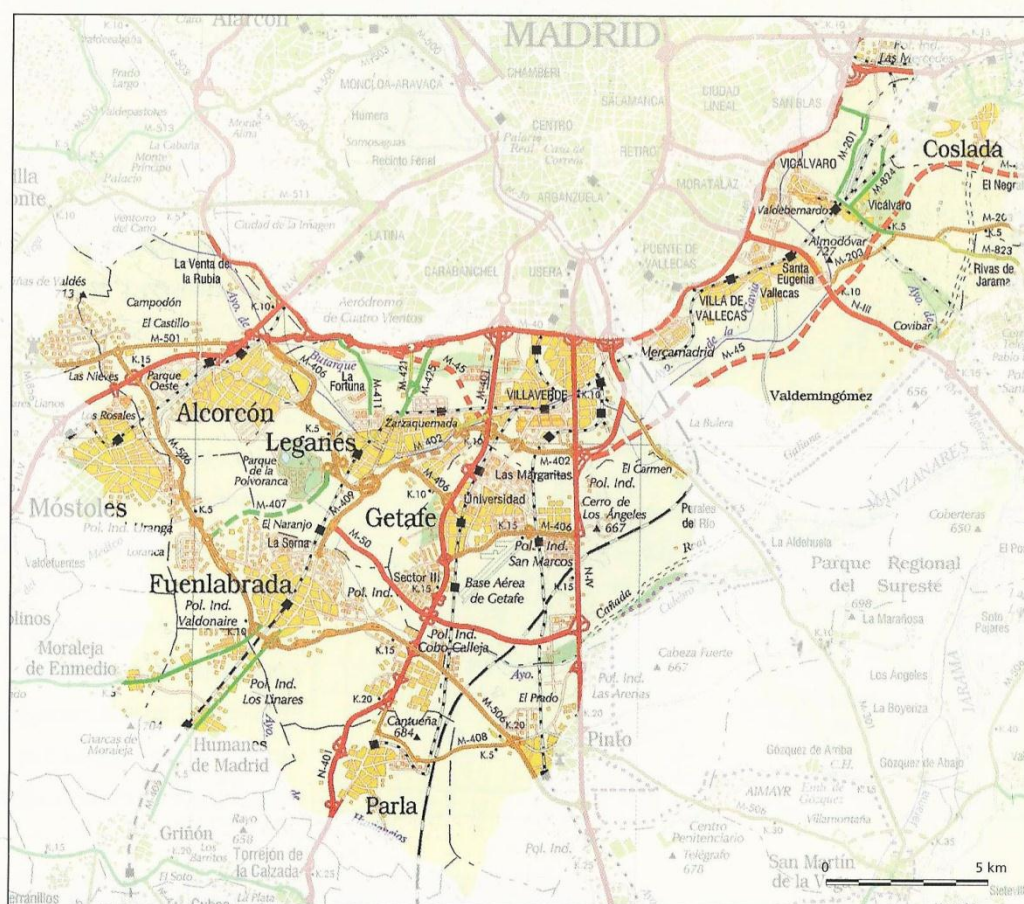


1. Zonas serranas con predominio de usos forestales y de monte	2. Zonas serranas con predominio de pastizales y enclaves forestales
3. Dehesas de encinar	4. Campiñas
	4.3. Sagra Madrileña
5. Páramos y cuestras	6. Vegas

**Figura 103. Unidades de paisaje rural de la Comunidad de Madrid. Fuente: Paisajes de Madrid: Naturaleza y Medio Rural (Gómez Mendoza, dir, 1999:98)**

Integrando las variables rurales y naturales del paisaje, la misma fuente incluye la totalidad del municipio dentro del paisaje denominado “Llanos del Sur Metropolitano”.

Las características de este paisaje, en su dimensión agraria residual es la de un paisaje rural discontinuo y desarticulado, integrado por piezas de cultivo de secano y de regadío hortícola, abastecido por aguas subterráneas, intercaladas en la trama urbana dominante, con la que, sin embargo, mantienen aún límites y contactos bastante limpios (Gómez Mendoza, dir, 1999). Longueros de reducido tamaño, típicos de las campiñas cerealistas castellanas, constituyen la trama fundiaria del paisaje (Gómez Mendoza, dir, 1999: 163). Según esta misma fuente, la reducción de la superficie agrícola y el crecimiento de los eriales a pastos constituyen el rasgo más destacado de la dinámica del paisaje, en el que sólo se mantienen con cierta intensidad productiva algunos regadíos de reducidas proporciones.



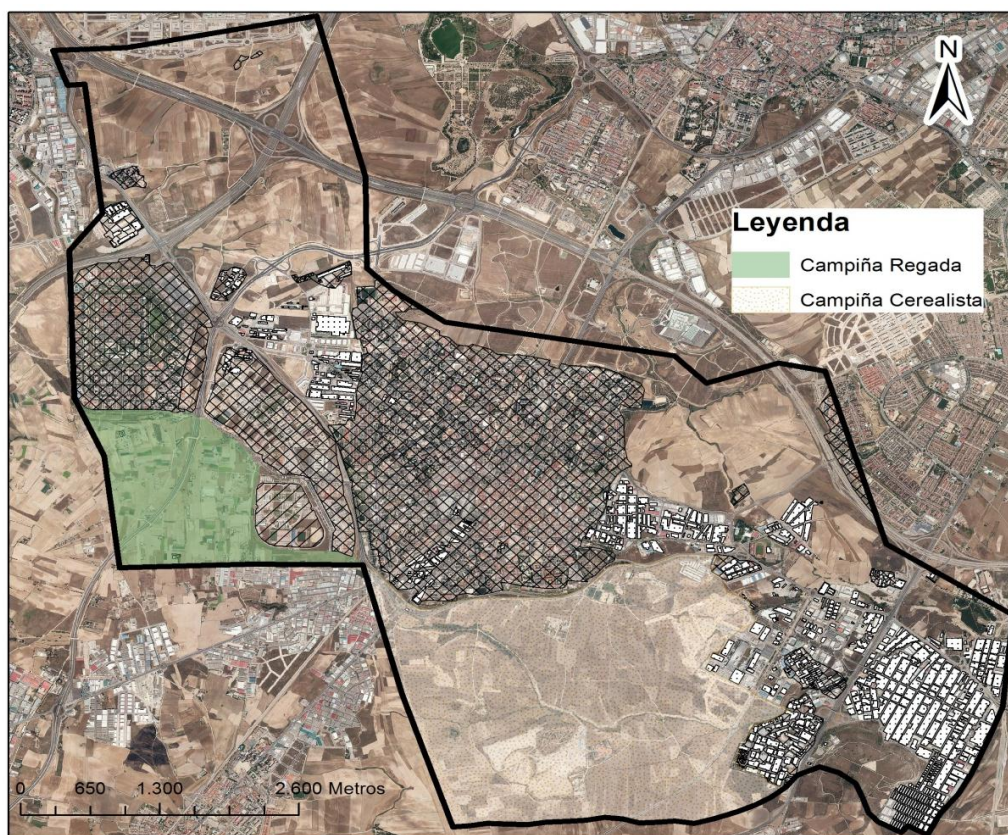
**Figura 104. Fuenlabrada en la unidad del paisaje “Llanos del Sur Metropolitano”. Fuente: (Gómez Mendoza, dir, 1999)**

Sin embargo, una aproximación aún mayor, local, permite caracterizar la zona de estudio dentro del paisaje “Campiñas del sur occidental metropolitano”, con algunos rasgos específicos e identificar dos paisajes con carácter propio dentro del municipio, diferentes, pero históricamente completanrios, aunque hoy con funciones y organización de la explotación agraria claramente distintas: las campiñas de regadío y las campiñas cerealistas.

En conjunto, se trata de un área extensa de llanura suavemente alomada, con ligeras pendientes de dirección Noreste-Sureste, modeladas por la res hidrográfica sobre



depósitos de materiales sedimentarios procedentes de la erosión del Sistema Central, con predominio de texturas algo más gruesas hacia el norte, arcosas fundamentalmente, y abundancia de arcillas hacia el sur. Son un excelente ejemplo de las campiñas ibéricas, “topografías alomadas, suelos en general de capacidad potencial media y características agroclimáticas claramente mediterráneo-continenciales, soporte sobre el que se ha desarrollado tradicionalmente una agricultura basada en los cereales, con algunos enclaves de cultivos leñosos de olivares y viñedos” (Gómez, 1999:101). Caracteriza igualmente a las campiñas de este sector la estructura de la propiedad minifundista predominantemente privada, en campos abiertos y de acusada dispersión parcelaria (Gómez Mendoza, dir, 1999:101), aunque no faltan algunas grandes fincas, muy llamativas en el paisaje.



**Mapa 105. Unidades del Paisaje del ámbito de actuación del Parque Agrario de Fuenlabrada. Fuente: elaboración propia**

Aun siendo un área tradicionalmente de secano, el agua desempeña un papel importante como elemento de diversidad agroecológica y paisajística. Según el mapa Hidrogeológico de España, estas campiñas suroccidentales de Madrid y el municipio de Fuenlabrada se encuentra en la unidad hidrogeológica U.H. 03.05 “Madrid-Talavera” de la Cuenca Hidrográfica del Tajo. La unidad se caracteriza por un acuífero del Terciario-Cuaternario, denominado “Terciario detrítico de Madrid-Toledo-Cáceres”. Según el IGME, es el más importante de la Comunidad de Madrid, no solo por su extensión



(unos 2.600 km<sup>2</sup>) y por su potencia (hasta 3.000 m en algunos puntos), sino por la cuantía y calidad de sus aguas. El uso del agua es principalmente agrícola, en menor medida es de uso urbano y, por último, industrial. Según datos del IGME la zona de Fuenlabrada cuenta con extracciones de caudal superiores a 1.000.000 m<sup>3</sup>/año.

Este acuífero tiene gran interés ambiental, social y económico. Desde un punto de vista territorial, la presencia de este acuífero condiciona al núcleo de Fuenlabrada como núcleo vinculado a la agricultura de regadío. Desde un punto de vista ambiental, el acuífero aporta un valor ecológico de gran importancia a la campiña con la aparición de humedales y manantiales que constituyen lugares importantes para las aves del municipio (GREFA, 2010). Con la nueva revisión del Plan de cuenca en el año 2013, se declaró esta zona como zona vulnerable a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias, evitando por lo tanto que se pueda consumir al no ser potable para consumo humano. La Campiña de Fuenlabrada no tiene ninguna corriente fluvial de importancia, aunque sí la atraviesan arroyos de interés, como son al Este el Arroyo Culebro y al Sur el arroyo de Valdeserrano y Loranca.

Las campiñas de Fuenlabrada no están integradas dentro en ningún espacio protegido, pero su ubicación, en la transición entre los relieves del piedemonte del Sistema Central y la vega del Tajo, le concede un papel estratégico como corredor ecológico N-S para ciertas especies de aves esteparias y de vertebrados de alto interés. Están ubicadas también entre los LIC “Cuenca del Guadarrama”, al Oeste, y “Vegas, Cuestas y Páramos del Sureste de Madrid”, al Este.

En el año 2004 se propone la creación del “Corredor Ecológico de la Sagra Madrileña”, presentado por el Grupo de Rehabilitación de la Fauna Autóctona y su Habitat (GREFA) y avalado por un nutrido grupo de biólogos en el espacio comprendido entre las poblaciones de Moraleja de Enmedio, Humanes, Fuenlabrada y Parla por el Norte, y Batres, Serranillos, Griñón y Torrejón de la Calzada por el Sur. Este corredor se plantea por “una necesidad para evitar que las áreas de refugio, cría, alimentación, movimiento y migración de fauna que actualmente están presentes en esta zona, se vean destruidas de manera irremediable por los desarrollos urbanos en cada uno de los municipios” (GREFA, 2004:1).



**Figura 106. Municipios y espacios naturales protegidos que integran el Corredor Ecológico de la Sagra. Fuente: elaboración propia a partir de GREFA, 2004.**

La creación del Corredor de la Sagra madrileña pretende conseguir los siguientes objetivos ambientales y sociales (GREFA, 2004):

- Facilitar los desplazamientos de la fauna entre dos parques regionales de gran importancia ambiental: el Parque Regional del Tramo medio del Río Guadarrama y el Parque Regional del Sureste
- Asegurar el mantenimiento de la conectividad de toda la red de espacios naturales de la Comunidad de Madrid, mediante la creación de un anillo verde por el sur del área metropolitana.
- Impedir la desaparición y fragmentación de una zona en la que habitan varias especies de aves esteparias amenazadas.
- Conservar una zona de vital importancia para la cría, alimentación e invernada de aves rapaces.
- Conservar los espacios abiertos para el disfrute y esparcimiento de la población madrileña.



**Figura 107. Panorámica de los caminos señalizados del Parque Agrario. Fuente: elaboración propia**

Los rasgos y diversidad del paisaje de campiña de Fuenlabrada se ponen de manifiesto en **la toponimia** lugareña, que guarda una estrecha relación con el agrosistema y la actividad agroganadera del municipio y constituye una de señas de identidad local. El nombre de Fuenlabrada alude a la *Fuente Labrada*, una fuente construida en el actual barrio de Loranca, en el sitio de una antigua aldea datada ya en el siglo XII, precursora de la actual Fuenlabrada, junto al paraje de Fregacedos, hacia el siglo XII. Las Respuestas Generales del Catastro de Ensenada, de mediados del siglo XVIII y que serán tratadas en el último epígrafe de este capítulo, hacen referencia a la citada fuente:

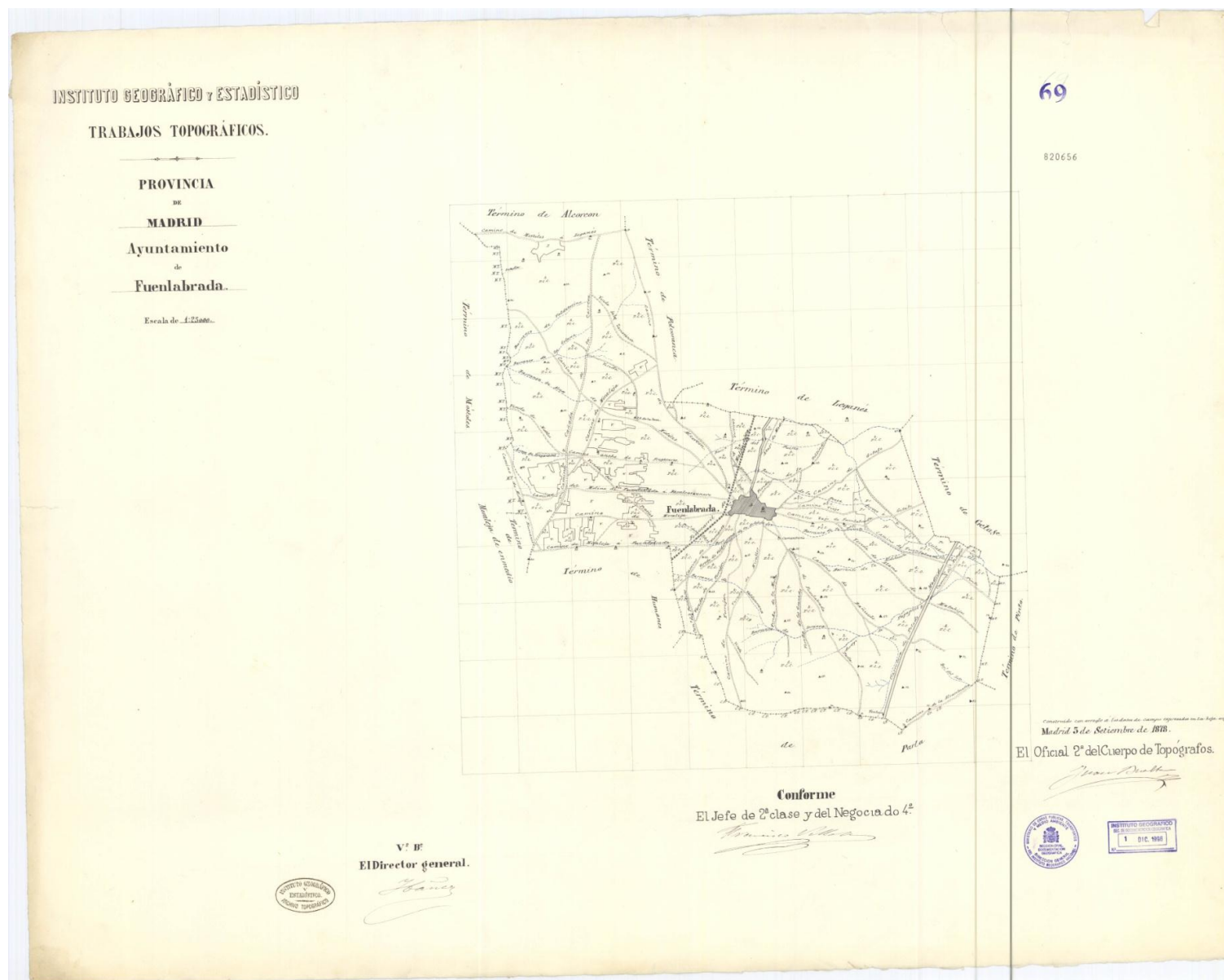
“A primero capitulo respondieron los dichos Pedro Montero e Jhoan Holago que es este pueblo se dice Fuenlabrada, porque cerca de el hay una fuente vieja, labrada a cal y canto, e que es opinión que la hicieron los moros, e por esta causa se llama el pueblo así” (Respuestas Generales al Interrogatorio del Catatastro de Ensenada, 1751)

La historia de Fuenlabrada está ligada, de hecho, a los continuos afanes por mejorar el acceso al agua. En el imaginario colectivo siguen estando presente las penurias que vivieron sus pobladores por los problemas del suministro hídrico. Así lo narra sintéticamente Adriano Gómez cuando escribe que la situación provocada por la escasez de agua, consecuencia del progresivo agotamiento de la “fuente labrada”, se hizo insoportable a principios del siglo XVIII, con lo que el ayuntamiento empezó acariciar el proyecto de canalizar las aguas hasta el caso urbano, pero no es hasta la segunda mitad del siglo XIX, cuando se canaliza el agua (Gómez, 1998:110 y 124).



**Figura 108. Planimetría histórica de masas de cultivo, donde aparece recogido el trazado de la galería subterránea, desde las cotas más altas del término hacia el núcleo tradicional. Fuente: Instituto Geográfico Nacional (1858).**

Algunos caminos, calles del casco y parajes conservan los topónimos tradicionales que hacen referencia a la estrecha relación de los terrazgos con el agua y la agricultura: calle del Álamo, del Almendro, del Fresno, del Olmo, de la Alondra, de la Fuente, de la Fuente de Cuatro Caños, Fuente Labrada, Fuentes Nuevas, Fuentesauco, el Manantial, de la Noria, de la Lechuga, Olivar, de la Acequia; calle y camino de la Vega, calle y camino de la Laguna, camino del Molino, camino del Charquillo, paseo de los Granados y paseo del Higueral, plaza del Huerto del Cura y zona de la Pollina.



**Figura 109.**  
Planimetría de los  
trabajos  
topográficos del  
Instituto  
Geográfico y  
Estadístico de  
municipio de  
Fuenlabrada, con  
detalle de cultivos  
(1878), en el que  
se observa el  
predominio del  
cultivo del cereal  
de secano, en  
coherencia con la  
información de los  
padrones fiscales  
y amillaramientos  
de la segunda  
mitad del siglo  
XXI. Archivo  
digital del IGN.

## **7.2 EL PAISAJE A ESCALA LOCAL. UNIDADES DE PAISAJE AGRARIO PERIURBANO**

El principal criterio, a escala local, para la identificación y caracterización de las unidades de paisaje agrario de Fuenlabrada ha sido la cobertura vegetal y uso del suelo, en el marco general de unos paisajes de campiña metropolitana. Integra por lo tanto las características del medio físico más implicadas en la producción agraria- relieve, suelos, cubierta vegetal, etc.- y los componentes derivados de la intervención humana-formas de propiedad de la tierra, régimen de tenencia y tipo de explotación (Gómez Mendoza, dir., 1999). Según estos criterios, se describen a continuación las dos unidades identificadas en el término municipal: la Campiña regada y la Campiña cerealista.

### **7.2.1 La Campiña regada**

La campiña regada de Fuenlabrada constituye un paisaje singular por ser uno de los pocos enclaves con actividad hortícola profesional dentro de la segunda corona metropolitana de Madrid. No obstante, la actividad agraria y su espacio no han estado exentos de la presión que ejerce la proximidad a grandes aglomeraciones urbanas y por la fragmentación asociada al paso de infraestructuras viarias, lo que ha generado, en palabras de Rafael Mata (2011), un avance de la banalización y desconfiguración del carácter propio en el conjunto de los paisajes de la región.

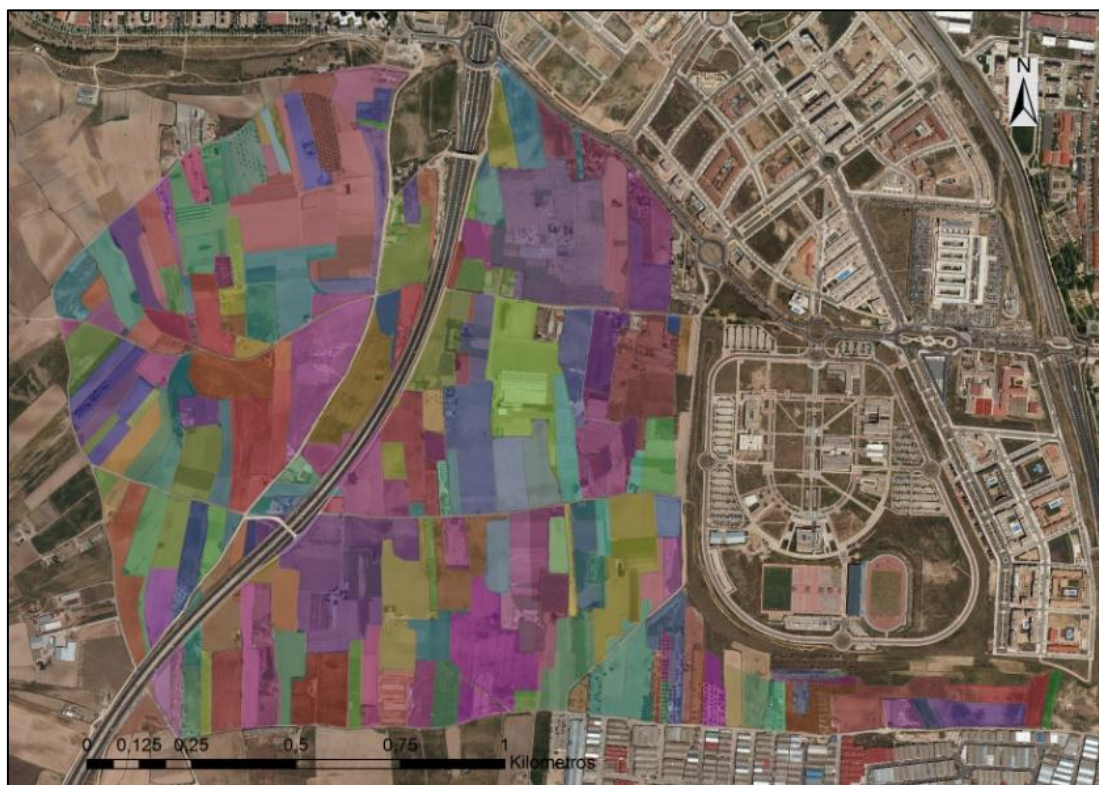
Esta unidad se sitúa en la zona suroeste del término municipal, lindando con el distrito de Loranca, Nuevo Versalles al Norte, al Este con la Universidad Rey Juan Carlos, al Oeste con el municipio de Moraleja de En medio y al sur con Humanes. Los elementos característicos de esta unidad son las huertas y la existencia del regadío con agua de pozo sobre suelos que anteriormente eran de secano. Los cultivos son variados, aunque predomina el cultivo de la acelga, con dos cultivos anuales que en algunas explotaciones se intensifican con el cultivo en invernadero. En esta unidad es que se ha propuesto el desarrollo de la primera fase del Parque Agrario de Fuenlabrada orientado a fortalecer la actividad agraria hortícola y su paisaje desde una perspectiva multifuncional.

Pese a los problemas que atraviesa el sector agrario hortícola y las presiones derivadas de la cercanía al núcleo urbano, un grupo de 24 explotaciones hortícolas principalmente familiares, a través de su actividad han garantizando el buen estado de conservación del paisaje agrario, en el sentido de que pueden contemplarse y leerse las huellas del largo proceso histórico de construcción de un terrazgo vinculado a la villa en torno a caminos, parcelas e ingenios de riego, testimonios vivos y funcionales de un paisaje campesino, que fue secularmente de secano y se hizo más tarde paisaje del agua, ligado siempre al abastecimiento capitalino.

La estructura de propiedad de la tierra está en manos de explotaciones minifundistas, muchas de ellas de tradición familiar, de no más de 7 hectáreas de entre 2 y 3 parcelas cada una. El predominio de un amplio colectivo de agricultores propietarios implicados en la gestión de su territorio y de su paisaje, a través de la Comunidad de Regantes Hortifuenla, ha favorecido un espacio apropiado por sus actores con un importante sentimiento de arraigo y de sentido de pertenencia. La existencia de un amplio colectivo de pequeños agricultores propietarios, preocupados por el mantenimiento de las infraestructuras y los recursos del espacio agrario periurbano, ha generado un “carácter” que identifica a este espacio agrario de otros próximos. En el caso de Fuenlabrada se confirma la opinión de Giobellina de “que (si) existe una distribución de la propiedad minifundista, (eso) nos habla de un espacio agrícola



democratizado, (...), una virtud o un valor esencial” (Giobellina, 2012). En este contexto, se observa cómo la gobernanza del paisaje se retroalimenta, en la medida en que la estructura de la propiedad permite pactos territoriales entre múltiples agentes por la protección y gestión del paisaje, y a la vez, como apunta Zoido (2004), el paisaje actúa también como instrumento mejorador de la democracia.



**Figura 110. Detalle del parcelario. Con colores, los diferentes propietarios del Parque de Fuenlabrada. Elaboración propia a partir de los datos de Catastro.**

En este sentido, la Comunidad de Regantes desarrolla un papel fundamental en el mantenimiento de los valores y funciones del regadío, y debe entenderse como parte del capital social del espacio agrario y de la ciudad, ya que asegura la gestión colectiva del espacio productivo, del aprovechamiento del agua y de otras infraestructuras y dotaciones necesarias para la producción de alimentos. En opinión de Fernando López Vera (2008), estos terrenos cultivados con agua subterránea representan hoy un innegable valor histórico y cultural, y contribuyen de forma decisiva a la biodiversidad del espacio geográfico de Madrid.

En la actualidad, estas campiñas presentan un paisaje cultural asociado al agua, de alto interés por su relativa singularidad en la región, debido a la lamentable pérdida de paisajes similares en las últimas décadas. A pesar de su conformación relativamente reciente, como se analizará más adelante, su ubicación periurbana le confiere un valor simbólico, patrimonial y funcional estratégico para la región metropolitana de Madrid. En este caso, esa alta valoración no obedece tanto a la presencia de grandes infraestructuras hidráulicas históricas propias de grandes huertas mediterráneas, como la de Valencia o Murcia, sino a un “carácter” local, que responde en alto grado a relaciones actuales e históricas entre un factor natural de primer

orden como es el agua y la acción humana (Mata y Fernández, 2010), a cargo de comunidades locales que han creado estos paisajes y que manifiestan una voluntad clara de continuidad (Iranzo y Hermosilla, 2015:1027). Desde esta aproximación, los regadíos tradicionales en el interior del área metropolitana, aparentemente banales y fragmentadas por la urbanización, con signos de abandono y con una agricultura en regresión, pueden –y deberían- llegar a ser paisajes-patrimonio, paisajes patrimonializados (Mata y Yacamán, 2016), en la línea estratégica del Parque Agrario que se analizará al final de este capítulo.

La organización del espacio productivo gira en torno a dos hechos fundamentales: por una parte, la gestión del aprovechamiento colectivo del agua; por otra, la propiedad minifundista del suelo. La regulación del uso del agua se materializa, como en tantas otras áreas de regadío, en la existencia de una Comunidad de Regantes, constituida recientemente, en el año 2009, por exigencia de la Confederación Hidrográfica del Tajo para la distribución equitativa del agua de riego entre sus miembros y la legalización de los pozos.

La Comunidad de Regantes Hortifuenla constituye la formalización institucional de una cooperación histórica sobre el gobierno del espacio agrario, que desarrollaron durante siglos las explotaciones familiares de Fuenlabrada. Mediante el establecimiento de sus propias normas, han sabido gestionar y mantener el patrimonio agrario vinculado a la agricultura hortícola (pozos, caminos, vías pecuarias, variedades locales, prácticas y saberes tradicionales).

Una diferencia destacable de estos regadíos tradicionales con respecto a otros de la región metropolitana de Madrid es el patrimonio cultural asociado a la transmisión de saberes tradicionales que hicieron posible la organización del espacio agrario, que junto con la carga emocional heredada entre familias hortelanas, se transfiere en la conservación y el cultivo manual de una variedad local de acelga de alta calidad, con excelentes propiedades organolépticas y con una buena adaptación a las condiciones climáticas y edafológicas del lugar. En este sentido, la Comunidad de Regantes Hortifuenla contribuye de forma decisiva en el mantenimiento de los valores y funciones del regadío, y en la diversidad cultural del territorio metropolitano madrileño.





**Figura 111. Apero construido por los agricultores para plantar acelgas en Fuenlabrada. Fuente: propia**

***“La acelga de Fuenlabrada es el resultado de un proceso de muchos años de selección. Es una variedad autóctona, aclimatada aquí, por eso es una variedad única en esta zona.***

***Cada familia tiene su propia semilla, ya que cada uno de nosotros tenemos una forma de seleccionar. Tu dejas unas acelgas para coger semilla y según la demanda del mercado (color de penca o color de hoja), nosotros vamos escogiendo de esa planta para dejar la semilla. Entonces esas variedades de coloración tras tres o cuatro años las vas cambiando. Dentro de los productores, hay tendencias y gustos y nosotros podemos diferenciarlas”.***

**Extracto de entrevista Ángel González, Presidente de la Comunidad de Regantes Hortifuenla (19/10/1955).**

Igualmente significativo es el ingenio de los hortelanos para producir y abastecer los mercados urbanos con productos frescos y de temporada, en un territorio marginalmente productivo como son las campiñas del suroeste madrileño. Este rasgo, que forma parte de la cultura inmaterial agraria del paisaje, es lo que otorga especificidad a este lugar en relación con otros espacios productivos y lo convierte en un paisaje con una notable carga identitaria y simbólica.

Por lo tanto, podemos afirmar que el valor paisajístico y patrimonial adquiere importancia no tanto por los elementos que lo componen, sino por el conjunto de prácticas culturales, vivencias y simbolismos familiares y generacionales patentes en la organización productiva del espacio que emergen como un legado para el presente y el futuro. Por lo que el argumento patrimonial, en vez de estar representado por los valores excepcionales desde el punto de vista natural, estético o por sus infraestructuras hidráulicas emblemáticas, en este caso se articula en torno a la movilización de valores históricos y culturales de generación en generación, patentes hoy en día en el paisaje.

Estamos, así, ante un paisaje vivo y gestionado que se impregna de carácter cuando se asocia con la consideración del paisaje más como marco de vida que como decorado, que refleja las verdaderas aspiraciones de los hombres y las mujeres que lo habitan, adquiriéndose un derecho ciudadano (Priore, 2002); un derecho moldeable mediante un ejercicio de inteligencia colectiva que dignifica y expande el bienestar de la población (Gómez y Riesco, 2010). Un derecho que ha sido conquistado a través del mantenimiento de la actividad agraria dentro de un área densamente urbanizada, en un contexto de abandono de las políticas por la protección de los espacios agrarios periurbanos y sus agriculturas y de deslocalización de los productos hortícolas que abastecen el mercado madrileño.



**Figura 112 a, b, c. Vista de la huerta de Fuenlabrada. El trasiego de la actividad hortícola y los cambios estacionales de los cultivos con sus texturas y colores son indicadores de un paisaje vivo y en constante evolución. Fuente: elaboración propia.**





**Figura 113. Vista de la huerta de Fuenlabrada desde el punto más alto del paisaje. Fuente: elaboración propia**

A la configuración material del paisaje y la identidad del agroecosistema hortícola pivotado por la acelga se suman **excelentes condiciones de visibilidad y accesibilidad**, que posibilitan su contemplación, interpretación y disfrute como espacio abierto surcado por una densa red de caminos rurales y vías pecuarias. Pese a la planitud del terreno, hay puntos de observación, dos de ellos sobre el paso elevado de una gran infraestructura (M-407), que permite visiones panorámicas y de proximidad de los rasgos del paisaje, siempre con el cierre septentrional de la Sierra de Guadarrama. Además, aunque la mancha urbana ha crecido mucho, se mantienen los contactos limpios de la huerta con la ciudad y la existencia de puertas o puntos de contacto entre el viario público urbano y los caminos de la huerta, una invitación al uso y disfrute del espacio agrario.

**Tabla 33.** Caracterización sintética del paisaje de la campiña regada.

<b>PAISAJE DE CAMPIÑA REGADA</b>	
<b>Componentes naturales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lomas suaves y pequeñas vaguadas que forman el relieve característico de la unidad Campiñas del Sur metropolitano.</li> <li>- Escasa vegetación arbórea y arbustiva, por el secular cultivo del cereal, viñedos y olivares, y del pastoreo. La escasa vegetación arbórea compuesta por sotos de chopos y olmos bordea algunos restos de pozos de gran diámetro, conformando un hábitat interesante para pequeños reptiles y anfibios.</li> </ul>
<b>Componentes humanos y culturales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Explotaciones agrícolas de regadío. Materialidad del agroecosistema campesino.</li> <li>- Densa malla de caminos rurales y vías pecuarias.</li> <li>- predominio del cultivo hortícola, con protagonismo de la acelga de variedad local y presencia escasa de olivares, frutales y viñas.</li> <li>- Estructura parcelaria minifundista organizada en torno a la Comunidad de Regantes Hortifuenla</li> <li>- La toponimia del lugar vinculada a la actividad agrícola y al agua</li> <li>- Restos de norias con tracción animal</li> <li>- Inmaterialidad del saber hacer campesino</li> <li>- el espacio agrario limita con edificaciones de gran altura, con contactos nítidos entre la huerta y la ciudad.</li> </ul>
<b>CARÁCTER, PROCESOS Y ORGANIZACIÓN VISUAL</b>	
<b>Carácter</b>	<p>Paisaje configurado por un parcelario geométrico conectado por una densa red de caminos y vías pecuarias, con uso hortícola de carácter intensivo. El mosaico parcelario se completa con pequeñas manchas dispersas de olivos, frutales y viñedo, la presencia de algunos sotos de chopos y olmos que sirven de hábitat para diversas especies de fauna en torno a antiguos pozos de gran diámetro y emplazamiento de norias de tracción animal, junto con las edificaciones asociadas a las explotaciones agrícolas y un escaso número de explotaciones ganaderas.</p> <p>Funcionamiento de la actividad hortícola familiar, principalmente en torno al cultivo de la variedad local de acelga. Se percibe un importante arraigo individual y colectivo por parte de las explotaciones familiares. El carácter de este lugar, que lo diferencia de otros regadíos cercanos, es la memoria viva que tienen sus agricultores sobre el pasado reciente de Fuenlabrada, que vincula el paisaje con una idea de pertenencia compartida. La organización del espacio productivo se percibe a través del aprovechamiento colectivo del agua y de la gestión del espacio agrario por parte de la comunidad de regantes y por la estructura de la propiedad minifundista.</p>
<b>Dinámica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducción de la superficie agrícola.</li> <li>- Proliferación de vertidos de escombros y basuras.</li> <li>- Incremento del vallado de las parcelas por el aumento del robo.</li> <li>- Presión colonizadora de usos no agrarios como escuelas equinas, casas de segunda residencia, otros.</li> <li>- Pérdida de funcionalidad vías pecuarias para el uso del ganado, aunque si se utiliza para el paso de maquinaria agrícola. Usos de las vías pecuarias y caminos por ciclistas, paseantes y deportistas.</li> <li>- Abandono del cultivo de regadío y aumento del cultivo de secano.</li> <li>- Se empiezan a consolidar nuevas relaciones entre el campo y la ciudad gracias a una nueva ruta del Parque agrario y por el abastecimiento alimentario a través de circuitos cortos.</li> </ul>
<b>Aspectos visuales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dos miradores artificiales: dos pasos elevados que cruzan M-407.</li> <li>- Se observan las cumbres serranas al norte, el conjunto de la huerta y sus principales elementos constitutivo en contacto con la ciudad en altura, lo que permite una lectura comprensiva del paisaje.</li> </ul>
Fuente: basada en la metodología para la Evaluación del Paisaje (Mata, coord., 2009)	

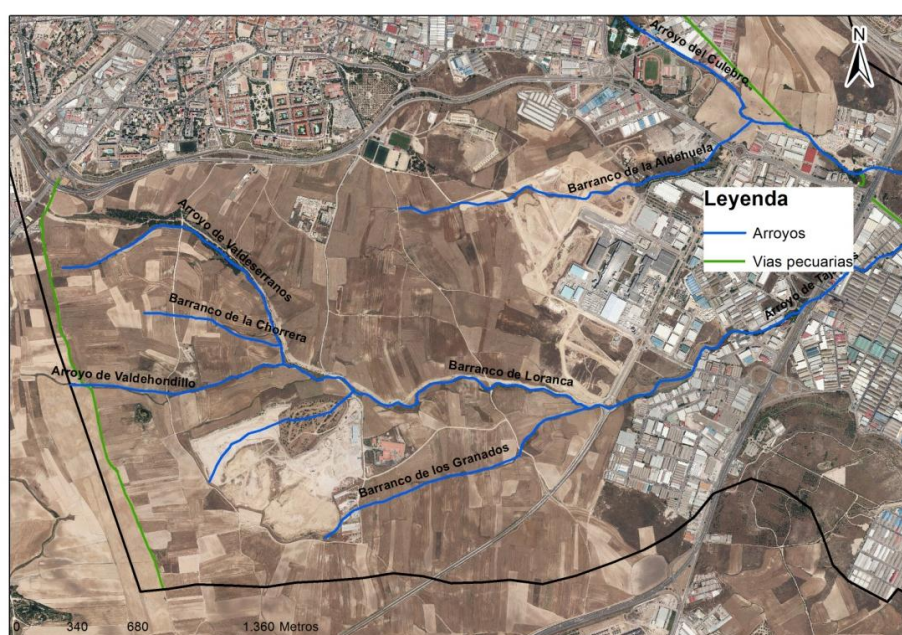
### 7.2.2 La Campiña cerealista

Las campiñas cerealistas extensivas de Fuenlabrada constituyen la pieza agraria más extensa del municipio de Fuenlabrada y el paisaje que rememora la tradición del campo fuenlabreño. La fisonomía del paisaje presenta el aspecto característico de la campiña, con un relieve

suave, sin accidentes topográficos destacables, excepto el ligero encajamiento del arroyo de Valdeserranos. Este paisaje se identifica en lo agrícola por cultivos de cereal, barbechos, y pastos. Se sitúa entre cotas que oscilan entre los 654 m y los 671 m de altitud.

El paisaje se localiza al sureste del término municipal, limitando al Norte con el distrito de Centro- Arroyo-La Fuente, al Este con la zona de polígonos industriales del término municipal (Polígono Industrial Sonsoles, Polígono Industrial los Gallegos y el Polígono Cobo Calleja), al Este con Humanes y al Sur con Parla.

A diferencia en detalle de las campiñas regadas, presenta un relieve aún con pendientes menores, con amplias superficies prácticamente planas a excepción de los vallejos del arroyo Culebro y del arroyo Valdeserranos, con encharcamiento estacional, y del cerro testigo de Cantueña, que se sitúa al Este de la unidad. Se observan las cumbres serranas al norte y las terrazas del Jarama por el Este. La red de caminos y vías pecuarias organiza el mosaico parcelario. El predominio del cultivo de cereal es absoluto, por lo que los cambios fenológicos estacionales marcan los diferentes cromáticas y texturales del paisaje a lo largo del año. En primavera, con la lluvia, los cultivos verdean y en verano dominan los ocres, tostados y amarillos, coincidiendo con la época de cosecha; en invierno, la tierra lítica en barbecho domina la escena.



**Figura 114. Red de corredores ecológicos. Fuente: Elaboración propia**

La vía pecuaria Vereda de la Panadera o de Gallineros, que atraviesa la unidad por el extremo occidental y continúa por el sur hacia el municipio de Parla, junto con la red de arroyos existentes y sus modestas orlas espinosas, tienen una función de corredor ecológico significativa en la infraestructura verde local.



**Figura 115. Parcelario de la campiña cerealista. Fuente: elaboración propia**

La estructura de la propiedad de la tierra es minifundista, pero a diferencia de las parcelas de regadío, están explotadas por un solo agricultor, vecino de Fuenlabrada, debido a los bajos márgenes de beneficio asociado al cultivo de cereal. Los cultivos y aprovechamientos observables en esta unidad son los herbáceos de secano, principalmente cereales de invierno (cebada, trigo y centeno). Se aprecia una tendencia al abandono de la actividad agrícola y un aumento de pastos y eriales a pastos. Estamos, por lo tanto, ante un agroecosistema orientado a los cultivos forrajeros, en el que pierden peso en el paisaje visual las diferentes tonalidades propias de los cultivos hortícolas. Esta unidad carece de formaciones arbustivas o arbóreas de consideración, exceptuando pequeñas manchas en torno al arroyo de Valdeserranos, con apenas 4 hectáreas. Este paisaje alberga una importante tradición de caza menor.

La unidad tiene en el borde de su margen izquierda una gran área de polígonos industriales, y en su interior, un conjunto de infraestructuras públicas dispersas como una planta de tratamiento, otra de clasificación de envases ligeros, así como escombreras que afectan de manera muy negativa a la calidad visual de estas campiñas. La visibilidad asociada a la planitud incrementa la fragilidad del paisaje debido a la visibilidad de elementos ajenos a la actividad agraria (carreteras, polígonos, vertederos, edificaciones dispersas, etc.). Además, este paisaje es muy vulnerable por el abandono de la actividad agraria y por su proximidad a zonas industriales de gran dimensión, como el polígono industrial Cobo Calleja, lo que los puede convertir en espacios susceptibles de ser transformados para otro uso. La disminución de la superficie agraria y la ocupación por otros usos no agrarios constituyen los dos elementos principales que describen la dinámica actual sobre esta unidad.





**Figura 116 a, b, y c. Imágenes ofrecen un primer plano del terrazgo cerealista de la campiña de Fuenlabrada. Fuente: propia**

A diferencia de las campiñas regadas, su principal interés se debe a la avifauna asociada a los sistemas agrícolas extensivos. El uso reducido de pesticidas hace que este medio cerealista sea un hábitat idóneo para las especies que integran la comunidad de aves esteparias como el



aguilucho cenizo (*Circus pygargus*), y es común encontrar también cernícalo común (*Falco tinnunculus*), la perdiz (*Perdiz*), la águila calzada (*Águila pennata*), aguilucho cenizo (*Circus pygargus*), halcón peregrino (*Falco peregrinus*) y ratonero (*Buteo buteo*). A pesar de tener un origen antrópico, el mantenimiento del cultivo de cereales ha permitido la conservación de una importante comunidad de aves esteparias.



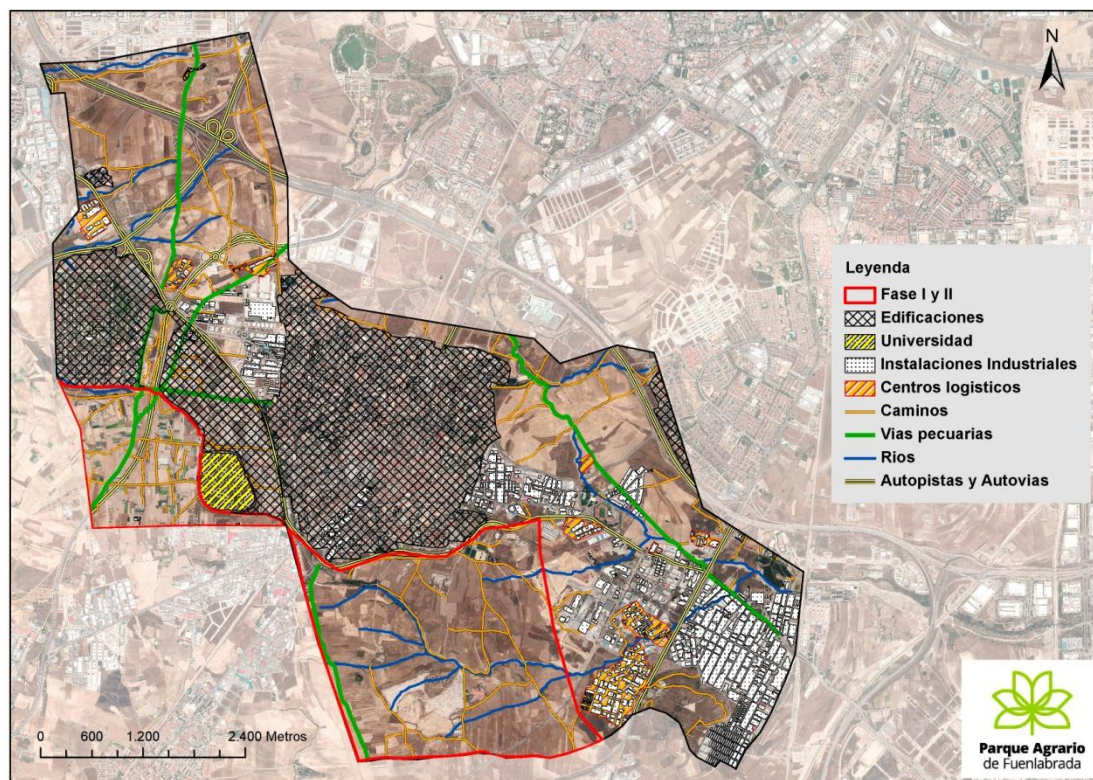
**Figura 117.** Avifauna asociada a la campiña cerealista de Fuenlabrada. Fuente: elaboración propia

**Tabla 34.** Caracterización sintética del paisaje de la Campiña cerealista.

<b>PAISAJE DE CAMPIÑA CEREALISTA</b>	
<b>Componentes naturales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pequeñas vaguadas entre lomas muy suaves, que dan cierta movilidad al relieve.</li> <li>- Vega del arroyo Culebro y arroyo Valdeserranos, con encharcamiento estacional y presencia de arbolado y orla espinosa en sus lindes.</li> <li>- Habitat de aves esteparias y mamíferos pequeños.</li> </ul>
<b>Componentes humanos y culturales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fincas agrícolas de secano, longueras, actividad agraria extensiva, de propiedad campesina, aunque explotadas en conjunto por un solo agricultor.</li> <li>- Densa malla de caminos rurales y vías pecuarias</li> <li>- Predominio de los cultivos herbáceos de secano, principalmente cereales de invierno (cebada, trigo y centeno).</li> <li>- Cotos de caza menor.</li> <li>- Toponimia del lugar vinculada a la actividad agrícola</li> </ul>
<b>CARÁCTER, PROCESOS Y ORGANIZACIÓN VISUAL</b>	
<b>Carácter</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paisaje representativo de las campiñas cerealistas castellanas, intensamente parcelado, en campos abiertos, de casi monocultivo herbáceo con fenología estacional muy marcada, surcado de caminos y vías pecuarias, y sin formas de habitación dispersas. Presenta signos de cierto abandono y marginalidad, amenazado por el avance industrial y por diversos usos no agrarios que colonizan la campiña.</li> </ul>
<b>Dinámica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Proliferación de vertidos de escombros y basuras.</li> <li>-Usos no agrarios como la Planta de Tratamiento de RCD, Planta de Clasificación de Envases, naves industriales y perrera municipal.</li> <li>-Pérdida de funcionalidad de las vías pecuarias para el trasiego del ganado, aunque si se utilizan para el paso de maquinaria agrícola</li> <li>- Avance de las zonas industriales y abandono de la actividad agraria.</li> </ul>
<b>Aspectos visuales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-El cerro de Cantueña es un cerro testigo de un alto potencial visual, que situado al Este de la unidad.</li> <li>-Se observan las cumbres Serranas al norte y las terrazas del Jarama hacia el Este.</li> <li>-Simplificación y banalización acentuada por la especialización productiva y nuevas implantaciones.</li> </ul>
Fuente: basada en la metodología para la Evaluación del Paisaje (Mata, coord., 2009).	

### 7.3 REVISIÓN CRÍTICA DEL PROYECTO DE PARQUE AGRARIO

El Parque Agrario se sitúa al sur del municipio de Fuenlabrada, dentro de la segunda corona metropolitana de Madrid. Tiene un total de 800 ha, de las cuales 220 hectáreas son de regadío.



**Figura 118. Mapa del municipio de Fuenlabrada y delimitación del Parque Agrario de Fuenlabrada.**  
**Fuente:** elaboración

El proyecto del Parque desarrolla todas sus estrategias a partir de un proceso de activación de la agricultura periurbana multifuncional (productiva, ecológica, patrimonial y paisajística), sin renunciar, sino al contrario, a que las explotaciones agrarias recuperen su viabilidad económica y mejoren su competitividad productiva a escala regional. La articulación del Parque Agrario se ha realizado mediante la planificación estratégica, con el objetivo resolver los problemas del sector agrario local y del espacio en que está implantada, y aprovechar las oportunidades que ofrece la proximidad urbana para la puesta en valor de sus recursos agrarios, paisajísticos, culturales y ambientales, y como reserva estratégica para la producción de alimentos de proximidad.

Antes de la creación del proyecto de Parque Agrario, el Ayuntamiento encargó diversos estudios para analizar la dinámica urbana de Fuenlabrada y territorial del área metropolitana de Madrid, para comprender la complejidad de relaciones entre los diferentes niveles políticos y administrativos, y entre los agentes públicos, privados y sociales y las sinergias o contradicciones existentes entre ellos. Desde esta perspectiva de la planificación estratégica, como señala Healey (2006), los “lugares, emergen como nodos en una o más redes

territoriales, con cualidades tanto físicas como sociales, que acumulan tanto recursos como valores particulares.

El primer documento que se elaboró fue un diagnóstico técnico. Posteriormente, se redactó un diagnóstico participado con la comunidad agraria y los técnicos municipales, que sirvió de base para la elaboración de un documento estratégico que orientara las actuaciones y políticas a desarrollar en el ámbito de la agricultura periurbana. En un primer momento, se decide poner en marcha el proyecto para frenar el abandono y la falta de rentabilidad de la actividad agraria local. Posteriormente, con el apoyo del grupo de investigación del departamento de geografía de la UAM, se incorpora la perspectiva del paisaje, como recurso de desarrollo territorial y de cualificación e identidad de la propia oferta agrícola y alimentaria. A medida que avanza el proyecto, se empiezan a formular también nuevas políticas agroalimentarias influidas por el contexto europeo de creciente interés por la democratización y relocalización del sistema agroalimentario y por el interés del consumidor por productos frescos, locales y de temporada.

### **7.3.1 La gestación de Parque Agrario**

El proyecto del Parque Agrario se lidera desde el gobierno municipal, sin un consenso previo con la comunidad agraria y sin un apoyo explícito de la Comunidad de Madrid. A pesar de ser un proyecto que parte de la iniciativa pública, desde el principio se pusieron en marcha los mecanismos de participación para que durante el establecimiento de las bases del proyecto (fase de diagnóstico y definición de objetivos) pudieran estar representados el mayor número de agricultores y técnicos municipales. Desde un primer momento, se apostó por desarrollar un proyecto agrourbano, en el cual la pieza central fueran los agricultores.

Hasta el momento, el proyecto sigue teniendo sólo un alcance local a pesar de que algunas de las explotaciones hortícolas que forman parte del Parque Agrario se encuentran en los límites de los municipios de Humanes y Moraleja de Enmedio. La incorporación de las demandas de estos agricultores, cuyos predios se encuentran fuera de los límites del municipio de Fuenlabrada, se encuentran aseguradas a través de su participación en la Comunidad de Regantes Hortifuenla, que es la estructura organizativa de interlocución entre los agricultores, la dirección del Parque y el Ayuntamiento.

En concreto, el proyecto fue promovido desde la Concejalía de Sostenibilidad, que ha estado dirigida por un partido minoritario en el gobierno del ayuntamiento. Después de dos legislaturas, la coalición del gobierno -PSOE mayoría, IU minoría- se ha permanecido estable, y el proyecto del Parque ha mantenido un perfil de proyecto sectorial dentro de un área municipal, y no ha conseguido aún escalar al nivel de proyecto integral agrourbano. Esto ha supuesto que el Parque Agrario no figure aún entre los principales objetivos del gobierno municipal, y no se han concretado otras políticas emanadas del resto de concejalías (urbanismo, salud, medio ambiente, empleo, etc.), lo que ha limitado los recursos técnicos y presupuestarios del proyecto. Sin embargo, en los grupos de discusión del diagnóstico y de la elaboración del Plan de Gestión, sí participaron las concejalías de empleo, consumo y urbanismo.

Ha sido el debate y la reflexión entre diferentes agentes del territorio, algunos con intereses opuestos, durante la fase de diagnóstico y elaboración del Plan de Gestión y Desarrollo, lo que ha resultado decisivo para obtener las claves de cómo activar el patrimonio territorial y paisajístico en paralelo con la revitalización de la actividad agraria, el incremento del valor añadido de los productos de la huerta y la mejora de los canales de participación con las instituciones locales (Mata y Yacamán, 2016).

### **7.3.2 Diagnóstico de la situación previa del sector agrario de Fuenlabrada**

Antes de la creación del Parque Agrario se consideró necesario hacer un diagnóstico con el sector agrario del Municipio. La información recabada en este diagnóstico realizado en el año 2013, fue la base sobre la cual se desarrolló una planificación estratégica del Parque Agrario.

#### **Bases Metodológicas**

La metodología utilizada para la elaboración del diagnóstico participativo se orientó a establecer un proceso de cambio sobre la situación de partida del sector agrario local, en el cual la comunidad agraria ha tenido un papel protagonista junto con los representantes del ayuntamiento.

Sobre la base del conocimiento experto más el conocimiento de la comunidad agraria local y de los técnicos municipales se obtuvo la información que permitió caracterizar las principales problemáticas del sector agrario periurbano. Metodológicamente el trabajo se apoyó en el marco de la Investigación Acción Participativa (IAP). La IAP se puede definir como “un método de estudio y acción que busca obtener resultados fiables y útiles para mejorar situaciones colectivas, basando la investigación en la participación de los propios colectivos a investigar” (Villasante et al., 2002:77).

La elaboración participada del diagnóstico, permite:

- Establecer una red de actores interesados en la participación activa del territorio.
- Proporcionar un diagnóstico completo y suficiente del sector agrario local que sienta las bases para definir estrategias adaptadas a cada lugar.
- Detectar problemas y generar soluciones colectivas.
- Establecer un plan de acción plurianual claro y adecuado al contexto social y económico del municipio, tanto de sus recursos financieros, como humanos y técnicos.
- Elaborar un documento consensuado por los principales actores del territorio en cuestión, que permita orientar las políticas públicas en materia agraria y de ordenación y gestión territorial.
- Mejorar los canales de participación y comunicación entre los agricultores/as y la administración

#### **Fases de elaboración**

El procedimiento metodológico utilizado para la realización del diagnóstico se organizó en cuatro fases:

**Una primera fase para preparar el terreno con los agricultores/as.** Para ello se presenta el objetivo por el cual se considera necesario poner en marcha un proyecto de activación de la huerta. Es preciso que el persona experto transmita de forma sencilla los beneficios de participar en un diagnóstico para la búsqueda de soluciones y elaboraciones de estrategias para el conjunto de la comunidad para animar a la participación en las fases posteriores. Esta fase” es clave para el conocimiento mutuo entre los agentes expertos y los agentes sociales implicados en el proceso” (Guzmán et al., 2013). Durante esta fase se realizaron presentaciones individuales y grupales.

**Una segunda fase orientada a detectar los problemas y oportunidades de la situación de partida.** Durante esta fase se aplican diferentes técnicas que permitan recoger información para detectar la situación de partida sobre el estado del sector agrario –producción, comercialización,viabilidad económica-, sobre su papel en la gestión del espacio periurbano y sobre los canales de comunicación y participación con la administración. El objetivo durante esta fase es “captar la realidad desde una perspectiva holística, para obtener datos objetivos sobre la realidad local, así como las visiones subjetivas de los diversos sujetos con los que trabajamos” (Guzmán et al., 2013:91). Durante esta fase es recomendable usar técnicas tanto cuantitativas como técnicas cualitativas –entrevistas a agentes clave (representantes institucionales y asociativos) y grupos de discusión-. Está información se complementa con trabajo de campo, el análisis documental y la explotación de datos estadísticos obtenidos de fuentes secundarias. De esta manera, “con la combinación de distintos métodos en el estudio de un mismo problema, se palian las limitaciones de cada método” (Villasante et al., 2002: 73).

### **Trabajo documental**

El análisis documental, así como la explotación de datos estadísticos durante esta fase se obtuvieron de fuentes secundarias y principalmente del Censo Agrario (2009) y la Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas (2013), las fuentes cartográficas (Mapa de Cultivos y Aprovechamientos, Mapa Topográfico Nacional, cartografía asociada al PGOU 1999), fuentes cualitativas primarias y secundarias y el análisis de información cualitativa recogida en las entrevistas y grupos de discusión. En esta primera parte de la investigación tuvo lugar la búsqueda y recopilación de fuentes de información para contextualizar el objeto de estudio. La recogida y análisis de datos cuantitativos permitió caracterizar el sector agrario con mayor detalle. Esta información se completó con trabajo de campo, con el objetivo de recoger la información necesaria para poder realizar adecuadamente la investigación, identificando las oportunidades del sector agrario local.

1. **Entrevistas a informantes clave:** resulta más apropiado recurrir a técnicas cualitativas para contrastar determinadas hipótesis y complementar los análisis que se desprenden de la recogida de información de fuentes secundarias y de la explotación de datos estadísticos. Se trató de entrevistas en profundidad a jefes de explotación.

El guión de las entrevistas fue semiestructurado, dejando de este modo una libertad de interacción para que el experto enriquezca la información recogida. Se elaboró un modelo de encuesta común, basado en la información obtenida durante la fase



documental. Se consideró como la técnica de investigación más adecuada para abordar cuestiones relativas a las percepciones de los distintos perfiles de informantes clave sobre la tendencia de desarrollo del sector económico de la actividad agraria, así como para detectar otro tipo de necesidades percibidas por cada explotación. El análisis de la información cualitativa que arrojan las entrevistas permitió profundizar y entender la realidad económica en su conjunto del sector hortícola del municipio, con información de primera mano, así como vislumbrar con mayor exactitud las tendencias de desarrollo y las posibles oportunidades de negocio que puedan existir para los actuales y nuevos agricultores.

2. **Grupo de discusión:** Los grupos de discusión aparecen como el instrumento más adecuado para abordar cuestiones relativas a percepciones, actitudes o motivaciones. Se trata de talleres de conversación socializada, que permiten comprender las relaciones existentes entre las variables que pretendemos estudiar: en nuestro caso, las percepciones de los distintos tipos jefes de explotación en torno a varios ejes: producción agraria, comercialización agraria, mano de obra, políticas públicas, infraestructuras y por último el espacio periurbano.

Las cuestiones abordadas en los grupos de discusión discurren en torno a cuestiones que podrían ir definiendo los ejes estratégicos del proyecto de Parque Agrario. Las preguntas realizadas estaban apoyadas en la información obtenida en la fase documental para conocer de primera mano las sensaciones y expectativas de futuro que tienen los jefes de las explotaciones agrarias, así como cuáles son las carencias que puedan obstaculizar el desarrollo económico de la actividad agraria periurbana. Se realizaron dos grupos de discusión: con la comunidad de regantes Hortifuenla y con los técnicos del ayuntamiento. Ambos grupos de discusión discurren en torno a temas estratégicos como es el estado del urbanismo y la ordenación del territorio, la agricultura, los servicios y equipamientos, las infraestructuras y los canales de participación.

**Tabla 35.** Cuestiones planteadas para favorecer la reflexión grupal e individual para la dinamización del grupo de discusión.

Sector de Análisis	Preguntas o Ideas Clave para el grupo de discusión
<b>Productividad Agraria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detectar dónde están los mayores costes de producción: uso de insumos químicos, precio insumos, combustible, mano de obra, tarifa eléctrica, etc.</li> <li>• Cómo se compran los insumos: de manera individual o colectiva.</li> <li>• Detectar si existen actividades complementarias a la actividad productiva</li> <li>• Estado de las infraestructuras de regadío</li> <li>• ¿Es adecuada la estructura parcelaria?</li> <li>• Se realizan Inversiones en instalaciones y maquinaria</li> <li>• ¿Quedan excedentes para invertir? ¿Cómo se podría invertir o ahorrar de forma colectiva? (Maquinaria, imagen diferenciada, etc.)</li> <li>• ¿Hay variedades locales, tienen una imagen diferenciada, están registrada?</li> <li>• Conocer el Nivel dependencia con las subvenciones y ayudas públicas</li> <li>• Conocer el Nivel de desarrollo I+D- competitividad frente a otros productores</li> <li>• ¿Existe variedad productiva o son monocultivos? ¿Por qué?</li> <li>• ¿Qué ventajas o desventajas a nivel productivo supone estar dentro de un espacio periurbano y metropolitano?</li> </ul>
<b>Comercialización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detectar cuales son los principales canales de comercialización</li> <li>• ¿Quién determina el precio de compra?</li> <li>• ¿Hay visión comercial, cuál?</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se controlan los canales de comercialización de manera directa?- Analizar el papel del intermediario en la comercialización</li> <li>• ¿Existe asociacionismo para vender?</li> <li>• ¿Se conocen los circuitos cortos de comercialización?</li> <li>• ¿Se tiene una estrategia de marketing común, individual?</li> <li>• ¿Como es el precio del producto percibido en relación a los costes de producción?</li> <li>• Detectar relación con la industria agroalimentaria local</li> <li>• ¿Qué ventajas o desventajas a nivel comercial supone estar dentro de una ciudad?</li> </ul>
<b>Mano de Obra</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detectar el nivel de profesionalización en las tareas de gerencia, comercialización, marketing</li> <li>• Detectar carencias a nivel formativo o técnico</li> <li>• Detectar la Participación de la mujer y jóvenes en el sector agrario</li> <li>• Hay renovación generacional</li> <li>• Cual es la edad media del agricultor</li> <li>• ¿Qué piensan los y las hijas de los agricultores acerca de la profesión?</li> <li>• Valoración de la mano de obra</li> <li>• Qué ventajas o desventajas a nivel laboral supone estar dentro de una ciudad</li> </ul>
<b>Políticas públicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detectar los canales de participación con la administración para reclamaciones o propuestas</li> <li>• Conocer los problemas relacionados con la gestión del agua de riego</li> <li>• Estado de la Red de Caminos y de las vías pecuarias</li> <li>• Como es la gestión de los residuos</li> <li>• ¿Existe el asociacionismo para resolver problemas del sector, cuáles son?</li> <li>• ¿Qué ventajas o desventajas supone estar dentro de una ciudad?</li> <li>• Dificultades de la acción pública en materia de agricultura y ordenación del territorio</li> </ul>
<b>Espacio Periurbano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos técnicos municipales o regionales: asesoramiento, formación, acompañamiento técnico, etc.</li> <li>• Qué pasará con las parcelas una vez se jubilen, con y sin dinamización</li> <li>• Multifuncionalidad Agraria, agroturismo, etc.</li> <li>• Como es el Mercado del suelo agrario: alquiler de parcelas, cesión, venta, etc.</li> <li>• ¿Que otros usos entorpecen la actividad agraria?</li> <li>• ¿Qué ventajas o desventajas supone estar dentro de una ciudad?</li> <li>• ¿Qué recursos tiene el ayuntamiento para ordenar, gestionar y dinamizar este espacio?</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

**Una tercera fase en la que se cruza la información cuantitativa y técnica y se valida el diagnóstico por los agentes participantes.** Con el fin de tener un mapa completo e integral sobre el contexto actual del espacio agrario y el sector agrario se cruza la información obtenida de cruzar las técnicas cualitativas y cuantitativas. Esta información se transmite a los agentes participantes mediante un “taller de devolución” y se puede presentar la información bajo una estructura de Análisis Debilidades, Amenazas, Fortalecer, Oportunidades (DAFO).

**Una cuarta fase en la que se elabora el Plan de Acción.** Durante esta fase se convierte el diagnóstico (encuestas, grupos de discusión, documentación) elaborado en un Plan de Acción implicando a los agentes participantes en la toma de decisiones de estrategias conjuntas que parten de un objetivo de consenso. El Plan “debe tener la mayor legitimidad posible, y ajustarse a las necesidades más sentidas y a aquellas acciones en que la población local está dispuesta a implicarse” (Guzmán et al., 2013:92).

#### **Agentes clave**

La intervención se realizó principalmente con los agricultores y agricultoras profesionales en activo, puesto que son los que conocen los problemas reales del sector y del espacio agrario, y son quienes en último término pueden liderar el proceso de gestión participada del sistema



agrario. Las Comunidades de Regantes resultan de gran interés pues se facilita la labor de agrupación y comunicación, y permite que todos los agricultores estén representados.

Sin embargo, no se deben de olvidar otros agentes que pueden tener una visión estratégica de la agricultura y el consumo, a nivel regional o local, como pueden ser los sindicatos agrarios, técnicos municipales y regionales, técnicos especialistas en agricultura y ordenación territorial, grupos ecologistas, redes alimentarias alternativas, y asociaciones del tejido más puramente participativo. El sector hostelero, también puede aportar importantes datos, sobre todo aquellos relacionados con el consumo.

## **Resultados**

Los principales resultados obtenidos durante la fase de diagnóstico participativo fueron:

### **Estructura Agraria**

Existe una baja rentabilidad económica de las explotaciones agrarias. Los agricultores tienen la apreciación que la agricultura no es muy rentable por la alta dedicación que requiere y la inversión que necesita. Además, tienen elevados costes fijos como consecuencia del precio de ciertos insumos y materiales que encarece los costes de producción, entre los que destacan: precio elevado de las cajas para distribuir, coste elevado de la factura de la luz como consecuencia del bombeo de agua para riego, tarifa eléctrica no adecuada para la agricultura porque es la misma que para las facturas de los hogares, gastos en seguridad de las parcelas para prevenir robos.

Se considera una amenaza las limitaciones impuestas con la Confederación Hidrográfica del Tajo para evitar las rotaciones de parcelas, perjudicando la producción hortícola. Eso evita que el suelo descanse, lo que provoca el aumento de plagas y que el suelo no pueda recuperarse. El problema de ilegalidad de los pozos no favorece la inversión por parte de los agricultores y frena la posibilidad de que nuevos agricultores puedan cultivar las parcelas en desuso. Además, los agricultores consideran una amenaza la incorporación de nuevos agricultores por la repercusión que podría tener su entrada de cara a la legalización de los pozos con la Confederación Hidrográfica.

Se considera una fortaleza estar cerca de Madrid capital y dentro de la Comunidad de Madrid, por la disponibilidad de servicios, de empresas de insumos, buen acceso y cercanía a Mercamadrid. Otra fortaleza que detectan es que el agua de riego es de buena calidad. Los regantes de la zona se consideran privilegiados en cuanto a la calidad del agua: “el hecho de ser agua de pozo hace que el agua ya venga limpia y filtrada”.

### **Mano de Obra**

Entre las debilidades detectadas se encuentra el envejecimiento de los agricultores y escaso relevo generacional. Los hijos e hijas de los agricultores no ven atractivo el sector agrario para continuar con el negocio familiar. Tampoco hay una demanda importante de mano de obra de nuevos agricultores. Existe además una evidente precariedad laboral especialmente el de las mujeres. En los periodos de mucho trabajo es frecuente que los familiares ayuden en ciertas labores del campo sin estar afiliadas a la Seguridad Social. Esto genera, en el caso de la mujer, que muchas no hayan cotizado el tiempo suficiente como para poder tener derecho a

una pensión de jubilación. Otra de las grandes debilidades detectadas es la escasa formación empresarial y laboral por parte de los jefes de explotación. Se carece de formación en contabilidad, viabilidad económica, en convenios, contratos laborales, subvenciones y ayudas al sector agrario. Esto se traduce en que realmente no se conoce la viabilidad del proyecto y se pierden ayudas al sector que podrían mejorar la rentabilidad económica.

Entre las fortalezas destaca el conocimiento tradicional heredado de varias generaciones.

### **Infraestructuras Agrarias**

Entre las debilidades destaca el estado irregular de la red de caminos. Son los propios agricultores quienes tienen que arreglar los caminos, con materiales en algunos casos no muy adecuados, lo que hace que su estado empeore en época de lluvia afectando la accesibilidad de la maquinaria pesada.

Entre las amenazas para la actividad agraria señalan las altas tasas para legalizar nuevas infraestructuras. Existe la percepción de que las tasas que marca el ayuntamiento para la instalación de nuevas infraestructuras agrarias son muy costosas, llevando consigo una serie de trámites burocráticos que lo hace aún menos atractivo para que el agricultor realice nuevas inversiones. “Nos quieren cobrar lo mismo por poner un invernadero que lo que le cobran a otro por hacerse una casa, con la diferencia de que el invernadero no tiene cimientos y lo quitas y no pasa nada y una casa no se puede quitar así como así”.

La mala señalización de los caminos dificulta el suministro de insumos y materiales a las explotaciones agrarias, y dificulta también la labor de la policía para evitar robos y llegar con rapidez a los sitios que se les solicita. Tampoco hay una señalización clara para evitar que se aparquen coches a la entrada de Fregacedos limitando muchas veces el acceso o salida de la zona.

Se percibe como una oportunidad para mejorar las infraestructuras del espacio agrario, generar un punto limpio y elaborar un Plan de Gestión de Residuos Agrarios. Se percibe como necesario generar un punto limpio debido a la gran diversidad de residuos que se generan tanto en la agricultura como en la ganadería. Esto abarataría los costes de desplazamiento, favorecería la reutilización, y evitaría el abandono de restos en el campo, la quema de residuos, y la contaminación. Entre las fortalezas destaca el hecho de que las explotaciones agrarias cuentan con buenas infraestructuras en sus explotaciones lo que se convierte en un activo para la zona.

### **Producción agraria**

La baja adaptación a las exigencias del mercado local y regional por falta de una imagen diferenciada hace que no se valore la variedad local de acelga de Fuenlabrada frente a otras en Mercamadrid se detecta como una de las principales deficiencias que tiene el sector hortícola local. Otro aspecto negativo es el bajo nivel de asociacionismo y la cultura individualista que presenta el sector. Actualmente no existe ninguna cooperativa agraria en Fuenlabrada, para la gestión de recursos comunes y para reducir los costes, como puede ser la compra de insumos, la utilización de maquinaria agrícola o de servicios técnicos. También existe una desventaja causada por la alta uniformidad de los modelos productivos, en el que la mayoría de las explotaciones cultivan los mismos tipos de hortalizas y todas cultivan en convencional. El

alto consumo de fitosanitarios para prevenir y luchar contra las plagas que afectan los cultivos termina convirtiéndose en un círculo vicioso.

La variedad local de la acelga se percibe como la principal fortaleza en relación con la producción hortícola. Durante varias generaciones los agricultores de Fuenlabrada cultivan una variedad local de acelga, muy bien adaptada a las condiciones edafoclimáticas. Esta variedad supone un activo para la identidad local y la conservación de la biodiversidad genética. Para los agricultores es un producto de muy buena calidad gracias a la buena calidad del agua de riego. El consumidor madrileño aprecia la acelga de Fuenlabrada como lo muestran las importantes ventas del producto en el mercado de venta directa organizado mensualmente en la Cámara de Comercio de Madrid.

Entre las fortalezas se percibe que se ha conseguido una alta especialización en producir acelga, ya que se lleva haciendo desde varias generaciones lo que permite a los agricultores de Fuenlabrada tener un mayor conocimiento para hacer frente a las diversas presiones (periodos libres de heladas, la llegada de ciertas plagas...).

### **Comercialización**

Mercamadrid es el principal destino de los productos comercializados por las explotaciones hortícolas de Fuenlabrada. La comercialización se hace de forma separada por cada agricultor que negocia por su cuenta. Prácticamente no se comercializa el producto a nivel local. Esto se percibe como una debilidad puesto que hay una mayor vulnerabilidad al no tener diversos canales. Existe un bajo nivel de asociacionismo para comercializar los productos hortícolas, lo que reduce la capacidad de negociación de los productores porque el sector no está organizado. No se establecen previamente los precios entre los agricultores antes de llegar al Mercamadrid. Existe también una alta competencia con los productos de otras regiones que está hundiendo las ventas de los productos tradicionales de la huerta de Fuenlabrada. No existe una diferenciación del producto de Fuenlabrada y no se hacen campañas de marketing.

Los jefes de explotación no tienen tiempo para dedicarse a labores comerciales, lo que dificulta su competitividad con otras explotaciones más capitalizadas. No hay una marca de calidad que diferencie la variedad local de acelga. La principal amenaza que se observa es la elevada oferta de productos del exterior al Mercamadrid a precios más competitivos.

Se percibe como una oportunidad para mejorar la rentabilidad de las explotaciones vender a través de otros canales de comercialización diferentes al Mercamadrid en la Comunidad de Madrid y en Fuenlabrada. También se ve de interés poder vender directamente en grandes cadenas de supermercados, abrir nuevos puntos de venta directa y eliminar los intermediarios para que el precio final que percibe el agricultor sea mayor. Mejorar la identificación de la acelga, acompañar el producto con una buena estrategia de marketing a nivel local y regional, reducir el uso de fitosanitarios, recuperar la venta directa en mercados municipales y realizar embotados con los excedentes.

### **Percepción de la actividad agraria**

Entre las debilidades más destacadas que percibe el sector agrario es que en general se asocia la agricultura profesional con una mala calidad de vida, por los ingresos percibidos y las jornadas laborales tan altas especialmente en épocas de cosecha. Se asocia la agricultura con

una profesión muy dura, que requiere muchas horas de trabajo y que genera una mala renta en comparación con otras profesiones.

La principal amenaza que se detecta es que hay un desacuerdo evidente sobre la manera de analizar y generar nuevas estrategias de viabilidad económica, y hay poca voluntad de alcanzar el consenso para trabajar de forma conjunta.

### **Políticas públicas**

La mayor debilidad observada en este apartado es que no existen canales de comunicación y participación establecidos con la Administración local. Los agricultores profesionales y sobre todo la comunidad de regantes Hortifuenla, no tienen establecido un canal formal con el ayuntamiento para exponer sus problemas y sus demandas.

La mayor amenaza percibida para el futuro de la actividad agraria es la poca capacidad de negociación que tiene el sector con la Confederación Hidrográfica del Tajo, lo que dificulta llegar a un acuerdo con la legalización de los pozos. Otra de las amenazas más destacadas para la viabilidad del sector es la falta de vigilancia en la zona y el aumento de robos en maquinaria, infraestructuras agrarias y no agrarias y cultivos. Muchas casas han sido tapiadas para evitar mayores destrozos y se han puesto vallas cuestión que afea el paisaje. El incremento del uso público del espacio en la zona, se asocia con el incremento de robos y deterioro de los caminos.

Se plantea como una oportunidad desarrollar un proyecto piloto de agricultura ecológica coordinado por el Ayuntamiento.

Tabla 36. Estructura agraria

DAFO	DIAGNÓSTICO TÉCNICO	DIAGNÓSTICO PARTICIPADO
<b>DEBILIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El mercado del suelo está bloqueado lo que dificulta la renovación</li> <li>• Tamaño muy pequeño de las explotaciones agrícolas con algunas parcelas dispersas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de la inversión en las explotaciones debido a la crisis</li> <li>• Parcelas divididas y alejadas</li> <li>• Resistencias a la entrada de nuevos agricultores</li> </ul>
<b>AMENAZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispersión de las explotaciones dificulta la mecanización de determinados cultivos</li> <li>• Escombros, basuras y desechos que afectan la calidad del paisaje</li> <li>• Fragmentación por el paso de grandes infraestructuras viarias</li> <li>• Contaminación del acuífero por nitratos</li> <li>• Otros usos ilegales no asociados a la actividad agraria</li> <li>• Escasa protección de las huertas en el PGOU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Confederación Hidrográfica del Tajo no permite rotaciones</li> <li>• Problema de ilegalidad de los pozos no favorece la inversión</li> <li>• No hay canales de comunicación con el ayuntamiento para exponer los problemas del sector.</li> <li>• No hay presencia de políticas del ayuntamiento en el espacio agrario</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ubicación del espacio agrario en el área metropolitana de Madrid</li> <li>• Buena red de servicios de suministro por la cercanía a Madrid</li> <li>• Comunidad de Regantes Hortifuenla</li> <li>• Un paisaje agrario relativamente bien conservado</li> <li>• Elementos patrimoniales asociados a la actividad agraria (pozos y norias)</li> <li>• Red de caminos y vías pecuarias</li> <li>• Existencia de muchos minifundios y explotaciones familiares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ubicación del espacio agrario en el área metropolitana de Madrid</li> <li>• El régimen de tenencia es una fortaleza para la comunidad de regantes</li> </ul>
<b>OPORTUNIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terminar de articular la figura de Parque Agrario (Plan Especial y Consorcio)</li> <li>• Restauración del paisaje y desarrollo de actividades multifuncionales</li> </ul>	

Tabla 37. Mano de obra

DAFO	DIAGNÓSTICO TÉCNICO	DIAGNÓSTICO PARTICIPADO
<b>DEBILIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envejecimiento de los profesionales del sector agrario y escaso relevo generacional</li> <li>• Masculinización del sector agrario y baja tasa de incorporación de la mujer</li> <li>• Limitada formación empresarial y comercial de los gerentes de explotación</li> <li>• Precariedad laboral de las mujeres en el sector hortícola</li> <li>• Falta de asociacionismo y trabajo cooperativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envejecimiento de los agricultores/as y escaso relevo generacional</li> <li>• Precariedad de los integrantes de la familia, especialmente el de las mujeres</li> <li>• Escasa formación empresarial y laboral</li> </ul>
<b>AMENAZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descenso del número de agricultores dados de alta en la seguridad social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de mano de obra cualificada</li> <li>• Falta de prestigio social de las profesiones agrarias</li> <li>• Percepción generalizada de que no se puede vivir de la agricultura</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocimiento sobre técnica tradicionales en las explotaciones profesionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultores profesionales en activo</li> </ul>
<b>OPORTUNIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La creación de nuevos puestos de trabajo asociados a la agricultura y la multifuncionalidad del espacio agrario periurbano</li> <li>• Ley 35/2011 de 4 de octubre sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocimiento especializado del manejo variedad local de acelga</li> </ul>

Tabla 38. Transferencia de conocimiento

Tabla 38. Transferencia de conocimiento		
DAFO	DIAGNÓSTICO TÉCNICO	DIAGNÓSTICO PARTICIPADO
<b>DEBILIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de estudios y cifras detalladas que identifiquen las carencias del sector</li> <li>Escasa inversión en I+D+I</li> <li>Insuficiente transferencia de investigación hacia el sector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay ayudas públicas específicas para la actividad hortícola periurbana ni a nivel local ni regional ni estatal.</li> </ul>
<b>AMENAZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asesoramiento técnico realizado por Casas de Insumos</li> <li>Reducción de I+D por la crisis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de vigilancia en la zona para evitar robos</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voluntad del ayuntamiento a implicarse más en los problemas del sector.</li> </ul>	
<b>OPORTUNIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oferta de servicios técnicos a las explotaciones agrícolas sobre producción integrada por parte del IMIDRA</li> <li>Presencia de importantes centros tecnológicos y universidades y en la región.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Buena red de servicios de suministro por cercanía por la Madrid.</li> </ul>

Tabla 39. Infraestructuras agrarias y espacio agrario

DAFO	DIAGNÓSTICO TÉCNICO	DIAGNÓSTICO PARTICIPADO
<b>DEBILIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La falta de ayudas para la mejorar y adaptar los pozos a la normativa vigente</li> <li>• Figuras de ordenación y gestión insuficientes para orientar los procesos y las dinámicas territoriales</li> <li>• Ausencia de instrumentos específicos de la protección del suelo agrícola</li> <li>• Falta de regulación de las construcciones y vallados en suelo rústico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La red de caminos tiene un estado regular, no hay señalización en los caminos.</li> </ul>
<b>AMENAZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La situación de ilegalidad de los pozos</li> <li>• No hay canales de comunicación con la Confederación Hidrográfica del Tajo</li> <li>• Consolidación de un mercado especulativo de las tierras</li> <li>• Falta de claridad sobre la titularidad de las parcelas lo que dificulta el alquiler de parcelas o su compra</li> <li>• No es adecuada la clasificación del suelo con las necesidades o demandas del sector agrario</li> <li>• Aumento de usos no agrarios del suelo</li> <li>• Aumento de construcciones ilegales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las tasas para legalizar nuevas infraestructuras son elevadas.</li> <li>• El planeamiento municipal es un obstáculo para hacer mejoras en las explotaciones.</li> <li>• Dificultad para adecuar las explotaciones a nuevas demandas porque el planeamiento es muy restrictivo.</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad de una amplia superficie para el cultivo de hortalizas</li> <li>• Buen estado de muchas explotaciones agrarias en desuso</li> <li>• Red de caminos en general en buen estado y buena accesibilidad gracias a la gestión de los propios agricultores</li> <li>• Disponibilidad de agua de riego de buena calidad</li> <li>• Pervivencia de modelos de ordenación y gestión tradicional del espacio agrario</li> <li>• Interés político por coordinar nuevas iniciativas de desarrollo territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad de agua de riego de buena calidad</li> </ul>



Tabla 40. Producción agraria

Tabla 40. Producción agraria		
DAFO	DIAGNÓSTICO TÉCNICO	DIAGNÓSTICO PARTICIPADO
<b>DEBILIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja rentabilidad económica de las explotaciones agrarias</li> <li>• Falta de innovación y valor añadido de los productos hortícolas</li> <li>• Dificultades de acceso a la tierra para nuevos agricultores</li> <li>• Falta de transferencia de conocimiento de las instituciones de investigación</li> <li>• Escasa capitalización de las explotaciones</li> <li>• Pocas ayudas por estar ubicados en zonas urbanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja adaptación a las exigencias del mercado local y de proximidad</li> <li>• Bajo nivel de asociacionismo y cultura individualista en la producción.</li> <li>• Tendencia al monocultivo</li> <li>• Existencia de plagas que afectan los cultivos</li> <li>• Elevados costes fijos y de consumos intermedios por producción</li> </ul>
<b>AMENAZA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abandono de la actividad agraria y falta de renovación generacional</li> <li>• Competencia por la entrada de productos de terceros países y regiones a precios más competitivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de renovación generación y de incorporación de los hijos en las explotaciones agrarias</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Variedad local de acelga</li> <li>• Cultivo de hortalizas de gran calidad</li> <li>• Buenas instalaciones e invernaderos</li> <li>• Cultivo tradicional y conocimiento heredado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Variedad local de acelga</li> <li>• Producto de buena calidad</li> <li>• Alta especialización en producir acelga</li> </ul>
<b>OPORTUNIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La agricultura ecológica es una alternativa para mejorar el valor añadido</li> <li>• Existe un importante volumen de consumidores que demandan productos locales</li> <li>• Existencia de fuentes de investigación de la agricultura ecológica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buena imagen de la acelga en el Mercamadrid</li> </ul>

Tabla 41. Comercialización

Tabla 41. Comercialización		
DAFO	DIAGNÓSTICO TÉCNICO	DIAGNÓSTICO PARTICIPADO
<b>DEBILIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasa vertebración del sector: falta organizarse con el resto de los eslabones de la cadena a nivel local</li> <li>• Baja capacidad de negociación entre productores y grandes distribuidoras</li> <li>• Faltan de visión empresarial y comercial en las explotaciones</li> <li>• Escaso valor añadido de las hortalizas locales</li> <li>• Falta marca que identifique la acelga de Fuenlabrada</li> <li>• Dependencia con el Mercamadrid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La comercialización se realiza de forma separada por cada agricultor</li> <li>• Bajo nivel de asociacionismo en la comercialización</li> <li>• Baja capacidad de negociación entre productores y grandes distribuidores</li> <li>• Escasa formación sobre comercialización y marketing</li> <li>• Ausencia de marca de calidad que diferencie la variedad local de acelga</li> <li>• Falta de estrategias de marketing</li> <li>• Deficiente estructura comercial</li> </ul>
<b>AMENAZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Domina la agricultura convencional</li> <li>• Perfil dominante son jefes de explotación marcado por el envejecimiento</li> <li>• Escasa cultura del asociacionismo y cooperativismo</li> </ul>	
<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cercanía a un gran mercado urbano nacional: Madrid capital</li> <li>• Industria agroalimentaria bien implantada en Madrid</li> </ul>	
<b>OPORTUNIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidad de abrir nuevos circuitos cortos de comercialización</li> <li>• Certificaciones ecológicas participadas pueden ser una alternativa al sello ecológico que es más costoso</li> <li>• Posibilidad de aumentar el valor añadido de los productos a través de una marca territorial</li> <li>• Mercado de agricultura ecológica en aumento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vender en grandes cadenas de supermercados</li> <li>• Abrir nuevos canales de venta y eliminar intermediarios</li> <li>• Mejorar la imagen del producto</li> <li>• Mejorar la publicidad y marketing</li> <li>• Mejorar la calidad del producto para mejorar valor añadido</li> <li>• Venta directa de hortalizas en Fuenlabrada</li> </ul>

Tabla 42. Percepción de la actividad agraria

DAFO	DIAGNÓSTICO TÉCNICO	DIAGNÓSTICO PARTICIPADO
<b>DEBILIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de relevo generacional</li> <li>• Baja motivación y formación de los agricultores en buenas técnicas agrarias</li> <li>• Los impactos negativos que genera la actividad agraria convencional sobre el medio</li> <li>• Mala percepción de las cooperativas</li> <li>• Falta mejorar el prestigio social de la actividad agraria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mala calidad de vida</li> <li>• No se gana dinero con esta profesión</li> <li>• Jornadas laborales altas, no hay fines de semana</li> <li>• Desconfianza con la administración pública, percepción de abandono por las insuficientes ayudas</li> </ul>
<b>AMENAZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intereses contrapuestos de la multifuncionalidad agraria</li> <li>• Imagen social negativa y poco valorada de la actividad agraria</li> <li>• Retroceso de la actividad agraria como modo de vida y como sistema de gestión tradicional del espacio agrario periurbano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mala valoración de la agricultura como sector laboral</li> <li>• Existen intereses contrapuestos y enfrentamientos sobre la manera de buscar estrategias de viabilidad económica</li> <li>• Falta de voluntad para alcanzar el consenso</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividad familiar de pequeña escala</li> <li>• Productos hortícolas muy bien valorados por parte de la ciudadanía</li> </ul>	
<b>OPORTUNIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrada de nuevos agricultores con cultivos con mayor rentabilidad por el aumento valor añadido (cultivos ecológicos, denominaciones de origen, variedades locales).</li> <li>• Nuevas ayudas de la PAC orientadas a favorecer actividades productivas con buenas prácticas agroambientales</li> <li>• La consideración de la agricultura local como base para la formulación de sistemas alimentarios urbanos</li> <li>• Interés por parte de la ciudadanía en consumir productos frescos, locales y de temporada.</li> <li>• Introducción de la multifuncionalidad agraria</li> <li>• Puesta en valor de los paisajes de la agricultura como recurso educativo y de ocio.</li> </ul>	

### **7.3.3 Evaluación de los instrumentos para materializar el Parque Agrario**

Cómo ya se ha comentado en capítulos anteriores, la articulación de un Parque Agrario necesita tres condiciones: una figura de ordenación urbanística que proteja y ordene el suelo agrario periurbano, una estructura y unos procesos que aseguren la gobernanza territorial y el desarrollo de un plan de gestión y desarrollo que guíe las políticas del ámbito territorial del Parque y de este con la ciudad. A continuación se van a analizar estos tres condicionantes en el proyecto de Parque Agrario de Fuenlabrada para poder evaluar si su puesta en marcha está sirviendo para fortalecer el sector agrario local y proteger y valorizar su espacio agrario periurbano.

#### **7.3.3.1 La Ordenación territorial del espacio agrario**

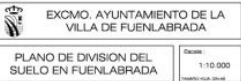
A continuación, se analiza la idoneidad que tiene el planeamiento urbano municipal para ordenar y gestionar correctamente el espacio agrario ubicado dentro de los límites del Parque Agrario. Se evalúa su capacidad para protegerlos del avance urbano, y su capacidad para ordenar los diversos usos no agrarios. También se analiza si es la clasificación más adecuada para el desarrollo de la agricultura multifuncional en el marco de los objetivos del Parque Agrario.

#### **La protección del suelo agrario**

El Plan General de Ordenación Urbana de Fuenlabrada actualmente vigente fue aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 15 de abril de 1999 y publicado en el B.O.C.M. suplemento al núm. 118 de 20 de mayo de 1999. Se realizó una primera fase de revisión aprobada en el B.O.C.M del 1-12-2010. El Plan constituye el instrumento básico de ordenación de los usos de suelo de la ciudad de Fuenlabrada, y es el instrumento que regula la protección de los espacios agrarios periurbanos municipales y por ende la matriz agraria del Parque Agrario.

El Plan establece las siguientes categorías de Suelo no urbanizable (S.N.U):

- NUC Común. Sin especiales medidas de protección.
- NUP.1. Protección urbanística. Derivado de la necesidad de preservar estos suelos por razones de estrategia de suelo (reservas de patrimonio público, de sistemas generales, de infraestructuras etc.).
- NUP.2. Protección ambiental. Protección especial por los valores paisajísticos, naturalísticos o ambientales.
- NUP. 3. Protección de vías pecuarias, a fin de garantizar el uso de las mismas conforme a lo dispuesto en la Ley 3/95 de Vías Pecuarias.

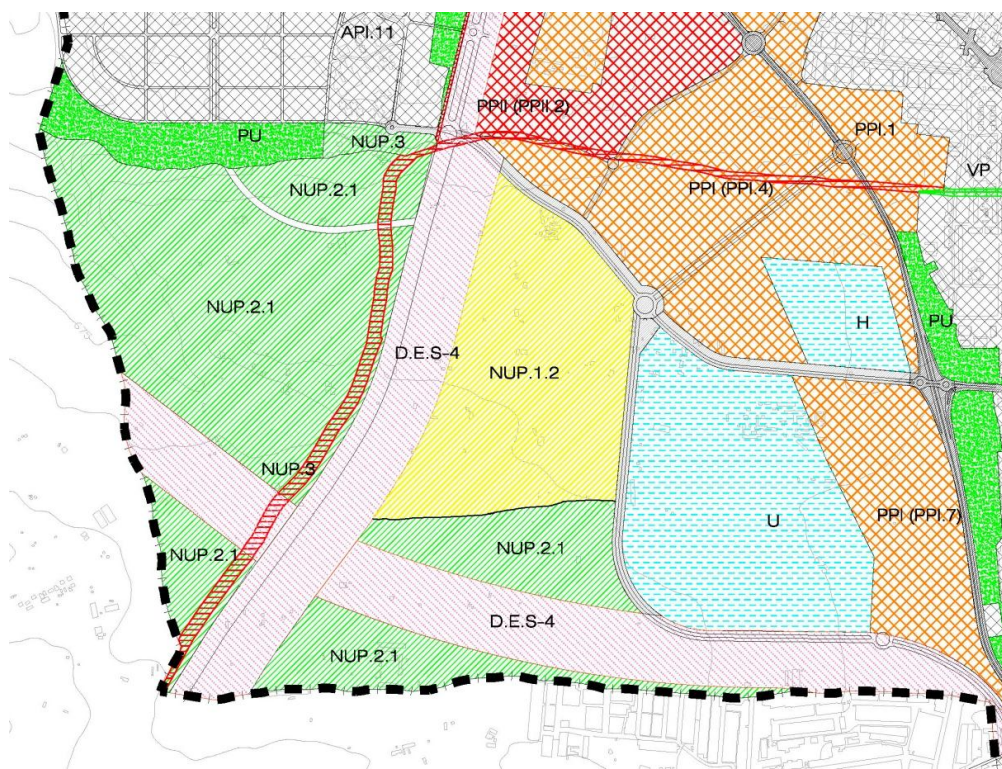


**Figura 119. Plano de clasificación del suelo en el PGOU 1999. Fuente: Ayuntamiento de Fuenlabrada, PGOU 1999.**



En la zona de regadío, la clasificación del suelo es mayoritariamente SNU de Protección Ambiental. Los objetivos de desarrollo de ordenación según el Plan para este espacio es potenciar el carácter agrícola periurbano, el apoyo a los usos agrícolas de regadío y el control absoluto de los eventuales crecimientos de los desarrollos edificatorios dispersos de carácter rural. El uso característico que se le adjudica es el agrícola con pequeños enclaves de ocio y recreo, entre los que destaca los huertos de ocio. En el sector Este de las huertas, el suelo aparece clasificado como Reserva Urbana (Figura 120).

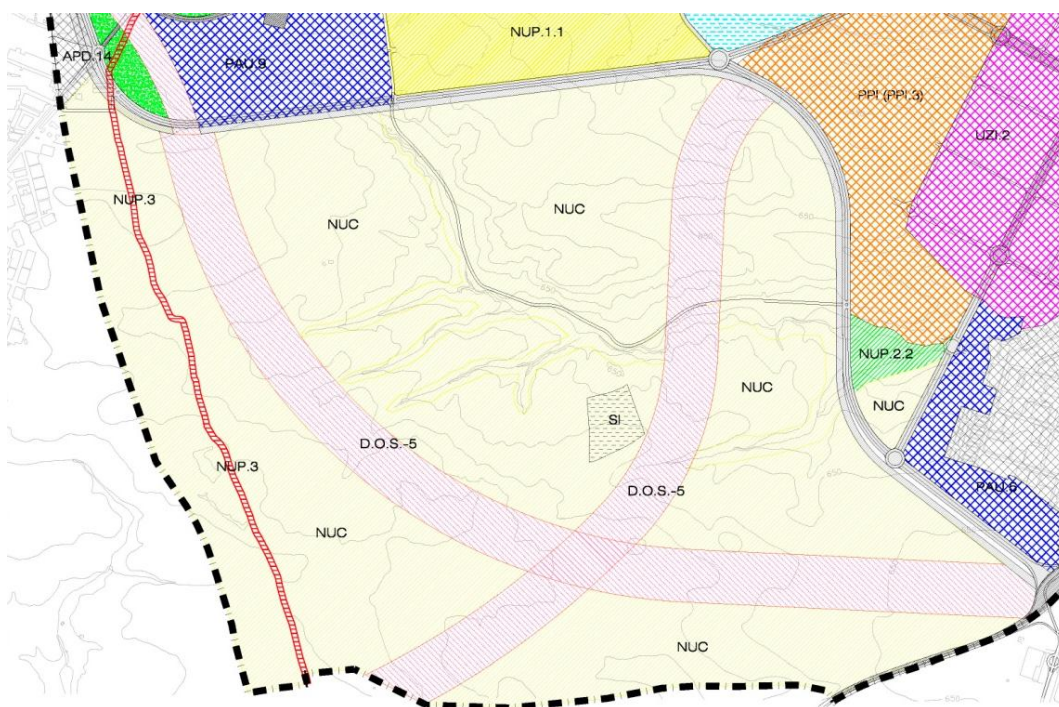
El espacio definido en el PGOU vigente como suelo no urbanizable con protección ambiental queda definido como un espacio constituido por los terrenos que presentan relevante valor natural, agrícola, forestal o ganadero y cuyo aprovechamiento y disfrute debe estar sujeto a condiciones especiales, así como los cursos o masas de agua que tengan la condición de dominio público o sean precisos para la policía o protección de éstos (art. 5.1.2. de las Normas del PGOU) y como suelo no urbanizable con protección urbanística (art. 5.1.2. de las Normas del PGOU), que lo definen como un espacio formado por terrenos que por sus características objetivas constituyen un riesgo de implantación de actividades que condicionen el destino del suelo no urbanizable.



**Figura 120. Clasificación urbanística de la campiña regada de Fuenlabrada. Suelo no urbanizable protegido fragmentado por el suelo de reserva para infraestructuras. Fuente: Ayuntamiento de Fuenlabrada, PGOU 1999.**

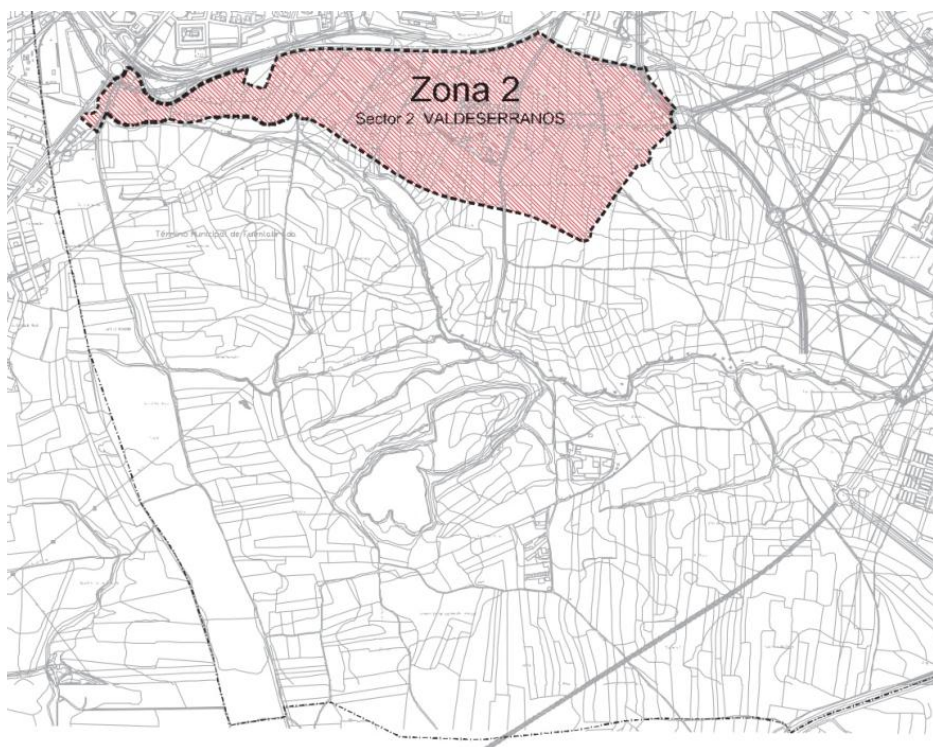
La campiña cerealista está clasificada como SNU Común (Figura 121). Los objetivos de desarrollo de la ordenación según el Plan para esta zona es la de preservarla del desarrollo urbano, la revalorización ambiental del sistema de vaguadas y cauces, y la integración de servicios extensivos y de vertederos. El uso característico que se le adjudica es el agrícola-forestal con tolerancia de servicios urbanos, entre los que destaca los vertederos. Y los usos compatibles son todos los urbanos (residencia, industria, etc.).

La proyección de dos futuras grandes vías de transporte regional en forma de cruz, actualmente paralizadas, que daría servicio al área metropolitana, significaría la reducción de la superficie agraria y el fraccionamiento de la matriz agraria en pequeñas islas agrícolas, que impediría el mantenimiento de la actividad agraria y la falta rentabilidad de las explotaciones agrarias. Esto es un ejemplo del problema más evidente que tiene la falta de una Estrategia Territorial Metropolitana y la de la falta de coordinación entre las políticas sectoriales metropolitanas con las iniciativas municipales de ordenación y gestión territorial de los espacios agrarios. Esto demuestra que el planeamiento municipal no es suficiente para proteger los suelos agrarios y su patrimonio, y que se requiere de un Plan Estratégico supra-municipal, que establezca regulaciones específicas de protección de suelos agrarios de alto valor agrícola y paisajístico.



**Figura 121. Plano del área de Valdeserranos correspondiente a la campiña cerealista de Fuenlabrada. Fuente: Ayuntamiento de Fuenlabrada, PGOU 1999.**





**Figura 122. Reclasificación de una zona del ámbito de Valdeserranos. Fuente: Ayuntamiento de Fuenlabrada, PGOU 1999. Revisión de 2010.**

Con la primera fase de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana (BOCM, 2010) se cambió parte de la calificación del suelo no urbanizable a urbanizable, en concreto sobre las campiñas cerealistas.

### **Evaluación de la Ordenación Territorial**

Desde la primera aprobación del PGOU en el año 1986, hasta la última revisión del Plan General vigente (BOCM, 2010), la superficie agraria se ha reducido considerablemente. Este incremento de pérdida de suelo agrario, demuestra una tendencia hacia la artificialización del suelo en beneficios de otras actividades diferentes a la agraria. El enfoque del PGOU vigente sigue conservando la filosofía desarrollista del primer Plan Municipal. Sin embargo, como hemos visto anteriormente, Fuenlabrada aún conserva una importante de superficie agraria, gracias a que un grupo significativo de explotaciones agrarias familiares y propietarias han continuado desarrollando su actividad por más de un siglo, hecho que ha servido para mantener la funcionalidad de este espacio.

El planeamiento municipal, a pesar de resaltarse en los diferentes Planes aprobados la importancia del espacio regado de Fuenlabrada, ha sido incapaz de traducir este interés en un planeamiento estratégico que integre el valor multifuncional de la actividad agraria hortícola y la de sus paisajes en el modelo de ciudad, y mucho menos como reserva para la producción de alimentos de cercanía.



Además, el planeamiento municipal defiende la huerta con la equívoca clasificación de Suelo no urbanizable de protección ambiental, un enfoque más tutelar y prohibitivo que orientado para la gestión agraria, hecho que debilita significativamente la viabilidad económica de las explotaciones y refuerza la frontera entre el espacio rural y la ciudad (Mata y Yacamán, 2015: 270). La escasa vigilancia del cumplimiento de las restricciones que vienen recogidas en el Plan hace que el espacio agrario periurbano se vea salpicado con innumerables usos no agrarios.

La clasificación del suelo de protección ambiental de las huertas de Fuenlabrada supone también un limitante para el desarrollo de actividades de agroturismo. Esto supone un revés para las estrategias del Parque, puesto que dificulta que las explotaciones puedan mejorar su viabilidad económica mediante la diversificación de sus ingresos. Esto también limita la capacidad de uso del espacio agrario por parte de los ciudadanos al verse limitadas las actividades relacionadas con la agricultura exclusivamente a la producción de alimentos. Sin embargo, el trabajo de campo pone de manifiesto que han proliferado actividades económicas irregulares como un restaurante, varias escuelas de equitación, y una antigua finca que realiza eventos en los fines de semana relacionados con actividades ganaderas (demostraciones de doma vaquera, campeonatos deportivos de faenas camperas, etc.). Otra zona de las huertas de se encuentra clasificada como Suelo no urbanizable de reserva urbana. Este sin duda, es el espacio que mayor vulnerabilidad presenta de ser absorbido por el avance urbano.

Se puede concluir que a pesar de que el planeamiento municipal protege la zona de regadío, esta clasificación no ha resultado efectiva, ya que no ha logrado solventar las principales presiones asociadas a la proximidad urbana:

- No hay ningún instrumento específico que regule la gestión de las parcelas agrarias. Los propietarios de las parcelas en desuso no han recuperado el sentido del valor productivo de las mismas y las siguen considerando como un valor refugio en caso de posibles recalificaciones futuras, por lo que sus parcelas no se incorporan al mercado de alquiler y, en caso de hacerlo, los precios no corresponden a su valor real de mercado. Esto supone un limitante importante para asegurar la renovación del sector agrario.
- La falta de ordenación y vigilancia del suelo agrario, como espacio agrario productivo y multifuncional, ha facilitado la ocupación de diversos usos no agrarios.
- La falta de protección de los valores patrimoniales del espacio agrario ha generado que los elementos tradicionales de la actividad agraria se estén perdiendo y que haya una falta de continuidad de las vías pecuarias lo que dificulta el acceso de la maquinaria agrícola.
- La clasificación como SNU común o de protección ambiental no reconoce la identidad agraria que le corresponde a este espacio, por lo que la agricultura multifuncional se ve limitada, al no estar permitida la construcción de infraestructuras asociadas al agroturismo.

Por ello, es necesario aprobar un instrumento urbanístico específico, como puede ser la figura de un Plan Especial, en el cual se integren las tres dimensiones del espacio agrario periurbano: la dimensión productiva, la dimensión paisajística y la dimensión ambiental. Este Plan permitiría sentar las bases de una coexistencia equilibrada entre estas tres funciones, siempre priorizando la viabilidad económica de las explotaciones agrarias sobre el resto de actividades y funciones que se desarrollen al interior del espacio. Para conseguir este objetivo, se debe de cambiar la calificación del suelo a SNU protegido de valor agrícola, para que prevalezca el uso productivo como actividad económica central y como vía para asegurar que se pueda desarrollar una actividad agraria competitiva y de calidad. Debe servir a su vez como herramienta que gestione y permita el desarrollo de actividades complementarias a la producción de alimentos, que ordene las nuevas actividades no agrarias que se den en este espacio para que no entorpezcan la actividad agraria, y que regule la vigilancia del cumplimiento de la normativa urbanística. A nivel social, debe asegurar la puesta en valor del paisaje agrario y sus elementos patrimoniales, para garantizar el acceso y el disfrute de los ciudadanos urbanos. A nivel ambiental, debe garantizar la correcta protección de los hábitats naturales, y de conservar la biodiversidad del agrosistema. La redacción de un Plan Especial permitiría, además, la delimitación concreta del ámbito de actuación del Parque Agrario.

El Plan Especial de Protección y Mejora del Parque Agrario del Baix Llobregat<sup>87</sup>, que es el instrumento que regula el régimen de protección y gestión actuales, en aplicación de la legislación urbanística, sirve como ejemplo de lo que podría contener la aprobación de un plan especial urbanístico, pero adecuado a la legislación territorial urbanística de Fuenlabrada.

Los objetivos principales formulados en el *Pla Especial* convergen en tres tipos de intereses, que sientan las bases para un proyecto territorial equilibrado (2015,13):

- Desde el punto de vista productivo y económico, estructurar el espacio agrario para garantizar las condiciones necesarias para una producción agrícola competitiva y de calidad.
- En lo ecológico, garantizar la pervivencia del sistema de espacios naturales y preservar su riqueza biológica en un entorno paisajístico de calidad.

---

<sup>87</sup> El Plan Especial fue aprobado el de junio de 2004, y publicada su publicación en el DOGC número 4216 de 10 de septiembre de 2004. Con fecha 18 de septiembre de 2015 se publicó el DOGC núm. 6959 la Aprobación definitiva de la Modificación Puntual del Plan General Metropolitano en el ámbito del Parque Agrario del Baix Llobregat, de los municipios de Castelldefels, Cornellà de Llobregat, El Papiol, El Prat de Llobregat, Gavà, Molins de Rei, Pallejà, San Boi, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló y Viladecans y la Aprobación definitiva de la Revisión del Plan especial de Protección y mejora del Parque agrario del Baix Llobregat en el término municipal de Castelldefels y 12 municipios más.

- En lo social, preservar el patrimonio cultural y paisajístico y estructurar el espacio agrario para facilitar el uso social ordenado, en la medida que sea compatible, como espacio para el ocio y la educación ambiental.

Para impulsar la actividad agraria y asegurar la coexistencia de la preservación de las zonas naturales con el uso social, el Pla Especial desarrolla una serie de actuaciones recogidas mediante Planes Rectores de Desarrollo (véase 3.6)

- a. Plan rector de mejora de la producción agraria
- b. Plan rector de la gestión de los recursos hídricos y de la red de drenaje
- c. Plan rector de ordenación de los caminos del Parque
- d. Plan rector de ordenación de los usos no agrarios.
- e. Plan rector del cuidado ambiental y de la calidad paisajística.
- f. Plan rector de ordenación del uso social y lúdico

Aunque se apruebe un Plan Especial para el Parque Agrario de Fuenlabrada, sigue siendo necesaria la redacción de un Plan de Ordenación de los espacios agrarios periurbanos metropolitanos. La protección de estos espacios debe basarse en el reconocimiento de su agricultura y sus paisajes como recursos estratégicos y fundamentales para la ordenación metropolitana, y así evitar su fragmentación y pérdida de superficie como consecuencia de las políticas sectoriales metropolitanas sobre todo aquellas que tienen que ver con el desarrollo de nuevas infraestructuras de transporte.

La falta de una Estrategia Territorial de escala regional, tiene un efecto directo sobre los picos del mercado de la vivienda en las periferias del Sur metropolitano, la falta de conectividad entre el sistema de espacios libres, y sobre todo la destrucción de recursos productivos territoriales y paisajísticos como son los regadíos tradicionales por la construcción de polígonos industriales, de distribución y de servicios así como la fragmentación causada por el paso de grandes infraestructuras viarias que soportan la movilidad metropolitana.

### **7.3.3.2 La Gestión del Parque Agrario**

El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Agricultura Periurbana propone la creación de instrumentos de gestión, entre los que destaca la redacción de un Plan Estratégico de Gestión y Desarrollo Sostenible donde se definan los principios y las líneas estratégicas y se concreten las actuaciones encaminadas a llevar a cabo, con el fin de preservar los valores y desarrollar las funciones de un espacio agrario concreto. (CESE, 2004).

En consonancia con el Dictamen, la principal herramienta para la gestión del espacio delimitado por la figura de un Parque Agrario es el Plan de Gestión y Desarrollo (Zazo y Yacamán, 2015). Este instrumento se “desarrolla con la voluntad de definir un marco general, a través de una serie de estrategias y medidas encaminadas a fortalecer el sector agrario y a garantizar la permanencia de los terrenos sobre los que se desarrolla su actividad” (Yacamán, 2015c: 60).

En el caso del Parque Agrario de Fuenlabrada, el modelo de gestión se basa en la existencia de dos elementos: la estructura organizativa que está compuesta por la dirección del Parque, y el documento estratégico que guía las actuaciones a desarrollar por el órgano de gestión, que es el Plan de Gestión y Desarrollo (PGD).

A continuación, se analizará la efectividad del PGD para hacer frente a los problemas detectados durante la fase de diagnóstico, y se evaluará la movilización de recursos para revalorizar el espacio agrario y el sector hortícola. A continuación, se describen las medidas y actuaciones más destacadas desarrolladas desde el 2014 hasta finales de 2016.

### **El Plan de Gestión y Desarrollo**

El Plan de Gestión y Desarrollo del Parque Agrario de Fuenlabrada, se redacta en el año 2014, una vez elaborado un exhaustivo diagnóstico participativo y técnico tanto del sector agrario local como del espacio periurbano. Su finalidad es contar con un documento estratégico que defina claramente cuales deben de ser las políticas y medidas que se debe de desarrollar para dar respuesta a las expectativas y necesidades de los y las agricultoras en materia económica, social y ambiental y dar respuesta a las demandas ciudadanas sobre una alimentación local y de calidad y a unos paisajes agradables.

La redacción de este documento de carácter estratégico se basó en la creación de un pacto territorial entre los agentes públicos y privados, y sentó las bases de un nuevo modelo de ciudad, que pusiera en relación la producción sostenible de alimentos, el consumo local de productos frescos y de temporada, la gestión sostenible de los valores naturales y patrimoniales del espacio agrario, y la garantía de mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias locales.

### **La gestión del proyecto territorial**

Una vez redactada el Plan de Gestión y Desarrollo del Parque en el año 2014, un año más tarde, en concreto el 16 de febrero del 2015 se aprobó una moción en el pleno del ayuntamiento de Fuenlabrada, para mostrar el apoyo al proyecto de Parque Agrario y el compromiso por parte de todos los grupos políticos representados en el Pleno para promover la implementación del PGD. Su validación como documento de referencia para orientar las políticas, deberá servir en adelante como guía para desarrollar las medidas prioritarias a realizar en los próximos años para solventar los problemas detectados en la fase de diagnóstico, así como otras actuaciones que permitan aprovechar las oportunidades detectadas como le sean posibles dentro de su marco competencial. Su aprobación por todos los partidos representados en la Corporación consolida el compromiso político con su ejecución (Mata y Yacamán, 2015). Se materializa así la gobernanza como expresión de “formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales de formas innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos), respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución” (Farinós Dasí, 2008: 4). Desde esta perspectiva, la planificación territorial estratégica puede entenderse tanto como el resultado del esfuerzo de imaginación colectiva para revalorizar las cualidades del lugar, y como el conjunto de redes relacionales que cuando trabajan de forma conjunta pueden hacer frente a dinámicas territoriales conflictivas.

El PGD propone diversas políticas y actuaciones de gestión territorial orientadas a favorecer una agricultura periurbana competitiva, innovadora y de proximidad y viable económica y ambientalmente. Formula además una serie de líneas estratégicas para conseguir un espacio agrario bien conservado y de calidad, tanto desde el punto agroecológico como paisajístico.

La metodología desarrollada para la elaboración del PGD del Parque Agrario de Fuenlabrada se basó fundamentalmente en tres pilares (Yacamán, 2014):

- El primero de ellos es el pilar estratégico, basado en el marco lógico de planificación, siguiendo la secuencia “análisis, diagnóstico, formulación de objetivos y líneas estratégicas, programación de actuaciones y retroalimentación del Plan”.
- El segundo pilar metodológico es la participación, ejercitada desde el inicio del proceso y a lo largo de todas sus fases intermedias, contando para ello con los principales actores del territorio, que se han implicado en el diagnóstico y han validado las propuestas. En concreto, la elaboración del diagnóstico del espacio agrario se realizó con la participación del sector agrario local, sobre todo con los miembros de la Comunidad de Regantes Hortifuenla, y se completó con un diagnóstico técnico o “experto” elaborado a partir de trabajo de campo, fuentes bibliográficas y entrevistas con sindicatos, investigadores y académicos, todo lo cual permitió detectar las principales debilidades y fortalezas de la agricultura local, y las amenazas y oportunidades que gravitan tanto sobre el sector agrario de Fuenlabrada como sobre el espacio agrario periurbano.
- Por último, el PGD se sustenta también en un elevado nivel de consenso entre todos los actores públicos y privados implicados en el proceso, constituyendo, así, la concertación el tercer pilar del Plan. El equipo técnico ha sido el encargado de dinamizar las sesiones del diagnóstico, organizar la información y las propuestas, y propiciar el acuerdo, considerando también los resultados del análisis experto.



**Figura 123. Mesa de trabajo con la Comunidad de Regantes para la redacción del Plan de Gestión y Desarrollo del Parque Agrario. Fuente: propia**

### **La finalidad del Plan de Gestión y Desarrollo**

El PGD tiene como finalidad establecer un objetivo común y establecer una serie de acciones para preservar los valores territoriales y para orientar la ordenación y gestión territorial del espacio agrario periurbano. Una vez definido el objetivo principal del Parque, define las estrategias y objetivos secundarios entre los que destaca apoyar y dinamizar la actividad agraria profesional existente, y reforzar el papel de los verdaderos y verdaderas protagonistas del espacio agrario periurbano los agricultores y las agricultoras, de acuerdo a los principios de la participación, la intercooperación, la igualdad y la sostenibilidad.

Una parte importante de las líneas estratégicas que se recogen en el PGD se encuentran orientadas a fomentar las buenas prácticas agrarias, la innovación, la agrobiodiversidad, la agricultura de proximidad, y el fortalecimiento de la distribución y venta a través de canales cortos de comercialización. Entre las líneas estratégicas también se recoge mejorar la multifuncionalidad de la actividad agraria periurbana, para dar respuesta a las necesidades de la sociedad actual promoviendo un espacio donde confluyan actividades medioambientales, pedagógicas, recreativas y de suministro de alimentos de calidad y de proximidad.

En cuanto al espacio agrario periurbano, el PGD recoge entre sus líneas estratégicas ordenar el espacio agrario y el establecimiento de medidas que contribuyan a mejorar la calidad del paisaje agrario, y protegerlo de las distintas presiones a las cuales está sometido por su cercanía a la ciudad.

La participación de los principales actores, los agricultores y las agricultoras, se considera eje fundamental para consolidar un proyecto de Parque que aporte soluciones a las necesidades locales. La participación de los jóvenes y mujeres, y la promoción de la igualdad de oportunidades resultan también esenciales si se quiere dar continuidad de futuro a la agricultura local según lo establece el PGD.

### **La estructura del documento**

El PGD define el objetivo general del Parque que sienta las bases del tipo de marco y de proyecto que se pretende desarrollar y la manera de promover un modelo de agricultura determinada. Establece las líneas estratégicas que hay que desarrollar a medio y largo plazo y que implican el compromiso de la administración local y de los agentes sociales que actúan en el territorio, fundamentalmente los agricultores y las agricultoras.

El PGD establece 8 líneas estratégicas de gestión del Parque orientadas a:

1. Mejorar la eficiencia de las infraestructuras y los servicios del espacio agrario periurbano.
2. Fomentar el desarrollo de una agricultura viable tanto económica como ambientalmente.
3. Mejorar la competitividad y la innovación del sector agrario.
4. Promover la agricultura de proximidad.
5. Generar un territorio multifuncional y un paisaje de calidad.
6. Promover la gobernanza y la participación.
7. Promover la renovación generacional y mejorar la igualdad de oportunidades en el sector agrario.
8. Difundir los activos y recursos endógenos del parque agrario.



**Figura 124. Portada del Plan de Gestión y Desarrollo (Yacamán, 2014).**



De las líneas estratégicas se desprenden los objetivos específicos y las medidas que surgen a partir de la realidad del sector agrario local y de su espacio periurbano dentro del contexto de la región Metropolitana de Madrid (Yacamán, 2014).

### **1. MEJORAR LA EFICIENCIA DE LAS INFRAESTRUCTURAS Y LOS SERVICIOS DEL ESPACIO AGRARIO PERIURBANO**

- Mejorar la red de caminos y vías pecuarias
- Garantizar la vigilancia y la seguridad del Parque, especialmente de las explotaciones agrarias
- Mejorar la gestión de los residuos agrarios
- Mejorar y modernizar los regadíos
- Promover una normativa del espacio agrario periurbano que facilite el correcto desarrollo e innovación de las explotaciones agrarias.

### **2. FOMENTAR EL DESARROLLO DE UNA AGRICULTURA VIABLE TANTO ECONOMICA COMO AMBIENTALMENTE**

- Establecer medidas encaminadas a mejorar la producción y diversidad
- Agraria
- Promover el trabajo cooperativo entre los agricultores y agricultoras
- para mejorar las condiciones de acceso al mercado y para ahorrar costes
- Promover el uso y la promoción de variedades locales
- Fomentar la relación entre la industria agroalimentaria local y la producción del Parque Agrario
- Fomentar proyectos de agricultura agroecológica
- Favorecer la adecuación de las dimensiones de las explotaciones agrarias
- Promover incentivos fiscales

### **3. MEJORAR LA COMPETITIVIDAD Y LA INNOVACIÓN DEL SECTOR AGRARIO**

- Establecer una Marca que identifique los productos y servicios del Parque
- Establecer convenios de colaboración con universidades y centros de investigación tecnológica
- Ofertar un servicio de asesoramiento profesionalizado integral
- Mejorar la profesionalización del sector agrario
- Promover la agricultura multifuncional

### **4. PROMOVER LA AGRICULTURA DE PROXIMIDAD**

- Promover la venta directa a través de canales cortos de comercialización
- Promover la venta local de los productos
- Elaborar campañas y ferias para el fomento del consumo de los productos locales

### **5. GENERAR UN TERRITORIO MULTIFUNCIONAL Y UN PAISAJE DE CALIDAD**

- Regular las actividades y los accesos al Parque Agrario
- Recuperar y conservar el paisaje y los elementos patrimoniales.
- Mejorar la señalización del Parque Agrario

## **6. PROMOVER LA GOBERNANZA Y LA PARTICIPACIÓN**

- Promover un órgano gestor del Parque inclusivo, horizontal y que incluya la participación de todos los sectores interesados en el proyecto del Parque
- Promover el asociacionismo y trabajo en red
- Integrarse en redes estatales y europeas

## **7. PROMOVER LA RENOVACIÓN GENERACIONAL Y MEJORAR LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL SECTOR AGRARIO**

- Favorecer la incorporación de jóvenes y mujeres en la actividad agraria
- Promover la creación de entidades de economía social
- Promover un uso responsable del suelo

## **8. DIFUNDIR LOS ACTIVOS Y RECURSOS ENDÓGENOS DEL PARQUE AGRARIO**

- Difundir los valores productivos, ecológicos y culturales del espacios agrarios, su agricultura y su paisaje
- Desarrollar actividades y jornadas

### **Estructura organizativa de gestión**

El órgano de gestión del Parque Agrario se materializa a través de la contratación pública por procedimiento abierto de una empresa especializada en la gestión territorial y dinamización agroambiental que dirige el Parque. Desde la gestación del proyecto, ha sido la misma empresa quién ha llevado la coordinación del proyecto. Durante los cinco años de vida del proyecto, la toma de decisiones se ha hecho en consenso con la Comunidad de Regantes y los representantes políticos, principalmente de la Concejalía de Sostenibilidad. Sin embargo, no se ha constituido formalmente un órgano de gestión, a pesar de ser un requisito fundamental para garantizar la gobernanza del Parque Agrario. Este órgano es fundamental para asegurar el cumplimiento de los objetivos específicos y las medidas recogidas en el Plan de Gestión y Desarrollo, y para asegurar la representatividad y pluralidad de los diferentes intereses que confluyen en relación a la actividad agraria, al espacio agrario y a las políticas alimentarias del municipio (Yacamán y Zazo, 2015).

La falta de voluntad e interés político por parte de la Comunidad de Madrid, para participar como miembro en el Consorcio ha sido el principal factor Por el cual el ayuntamiento y la dirección del Parque hayan decidido no avanzar en su formalización legal. Este hecho, ha evitado que el Parque pueda estar dotado de un órgano que integre a los diferentes agentes del territorio, de cara asegurar que pueda haber una responsabilidad compartida sobre el desarrollo territorial y económico del ámbito de actuación del Parque. La falta de una figura legal, ha evitado también que tenga plena capacidad jurídica para obrar, crear y gestionar servicios y actividades de interés general o local, dentro del ámbito de sus finalidades estatutariamente definidas y que el proyecto pueda tener un presupuesto mayor al municipal. La implicación de la Comunidad de Madrid resulta necesaria para la creación del Consorcio ya es el órgano que tiene las competencias en materia de agricultura y la que podría asegurar que el Parque Agrario de Fuenlabrada pueda alcanzar un nivel supramunicipal, integrando los municipios colindantes al Parque y a los agricultores cuyas parcelas están divididas por los límites administrativos municipales.

### **Principales actuaciones llevadas a cabo**

Las actuaciones llevadas a cabo por la coordinación del Parque se desprenden de las líneas estratégicas desarrolladas por el PGD. Hasta ahora se han ido ejecutando aquellas actuaciones que se diagnosticaron como más urgentes, según se estableció en las mesas de trabajo con la comunidad de regantes y la administración local.

#### **Difundir los activos y recursos endógenos del parque agrario:**

Una de las primeras acciones que se llevaron a cabo, fue la creación de una imagen que identificara el Parque. Para ello también se procedió a la creación de una página web y de las redes sociales del proyecto para poder dar difusión de las actuaciones lideradas por el Parque. Una vez el proyecto comenzó andar, la coordinación del Parque ha asistido mediante diversas ponencias a eventos y congresos de diversa índole para dar a conocer el proyecto y poder establecer nuevas alianzas con otros territorios.



**Figura 125. Imagen corporativa del Parque Agrario. Fuente: Fondo del Parque Agrario de Fuenlabrada**

Una vez elaborado la imagen del Proyecto, se priorizaron aquellas estrategias con mayor incidencia en el sector agrario profesional ubicado dentro del Parque, debido a la urgencia, que suponía para el sector la falta de viabilidad económica, cuestión que urge resolver puesto que está en peligro la continuidad del sector agrario local. A continuación, se recogen las principales acciones emprendidas por los objetivos descritos en el PGD:

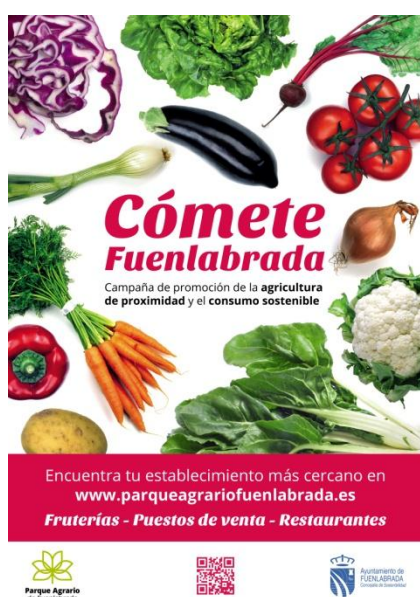
#### **Fomentar el desarrollo de una agricultura viable tanto económica como ambientalmente y fortalecer la agricultura de proximidad:**

Entre las iniciativas más destacables, está la campaña anual con el lema “Cómete Fuenlabrada”, que promueve la venta directa de productos frescos y de temporada en los distintos distritos. A través de esta campaña, el paisaje recobra un valor estratégico, al asociarse a la alimentación como acto cultural que reconoce la identidad y la calidad de la producción de un lugar próximo y con historia (Mata y Yacamán, 2015). Los puntos de venta directa gestionados por los agricultores locales se convierten en nodos donde se experimentan relaciones de confianza que se establecen a través de la compra de productos frescos y de temporada a través de los circuitos cortos, fomentando a su vez la economía local y circular.



**Figura 126. Puntos de venta de hortalizas del Parque Agrario de Fuenlabrada en el marco de la campaña Cómete Fuenlabrada. Fuente: propia**

Debido a la gran aceptación recibida por “Comete Fuenlabrada”, diversos comercios locales, fruterías y supermercados se han sumado a la iniciativa, junto con restaurantes de Fuenlabrada, en la que se pueden encontrar las hortalizas del Parque.



**Figura 127 a y b. Díptico de la campaña “Cómete Fuenlabrada” con el mapa que incluye los diferentes puntos de venta de hortalizas del Parque Agrario. Fuente: fondo del Parque Agrario de Fuenlabrada.**

Después de la firma del Pacto de Milán y su aprobación por pleno, se firmó en el año 2016 un convenio con la Comunidad de Regantes Hortifuenla para que gestionaran puntos de venta directa en los mercadillos del municipio con hortalizas frescas cultivadas por las explotaciones agrícolas del Parque Agrario. Esto supone recuperar las redes de



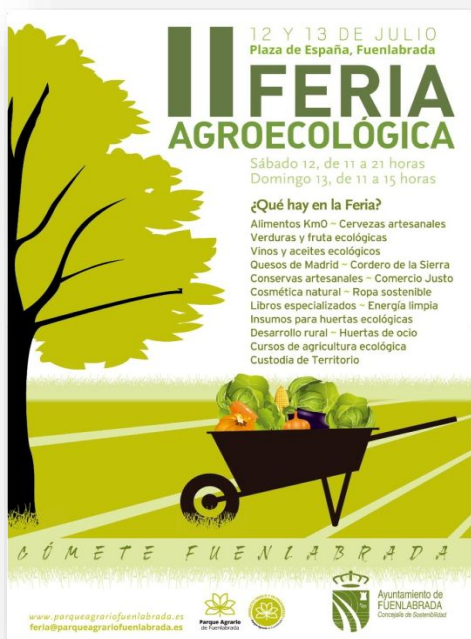
comercialización local que antiguamente eran gestionadas por los agricultores locales, y que poco a poco se fueron vendiendo los permisos a vendedores ambulantes que compran el producto de otras zonas y que no guardan ninguna relación comercial directa con los productores locales.

También en este mismo año, se firmó un acuerdo con el hipermercado Alcampo ubicado en Fuenlabrada para que vendan producto local y se identifiquen las hortalizas de las explotaciones agrícolas del Parque, utilizando la marca de “Producto fresco del Parque Agrario”. El convenio se firma para contribuir a la diversificación de los canales de comercialización, apoyar el sector agrario local y mejorar el acceso a productos frescos y locales.



**Figura 128. Punto de venta ubicado en el hipermercado Alcampo. Fuente: Fondo del Parque Agrario de Fuenlabrada.**

En el marco del Pacto de Milán, se firmó un acuerdo con la empresa Comedores Blanco, encargada de gestionar una docena de comedores escolares en Fuenlabrada y alrededor de setenta en la Comunidad de Madrid, para que incluyan en los menús escolares hortalizas frescas del Parque Agrario.



Anualmente se celebra una Feria, con diversos expositores para dar a conocer los productos locales del Parque y de la Comunidad de Madrid.

Al analizar la evolución de los carteles se ve como se intenta integrar la huerta en la ciudad para intentar generar un mayor vínculo entre la agricultura local con la población.



**Figuras 129 a, b y c. Carteles de las ediciones 2014, 2015 y 2016 que anuncian la Feria Agroecológica. Fuente: Fondo del Parque Agrario de Fuenlabrada.**

**Mejorar la competitividad y la innovación del sector agrario:**



Se registró una Marca de Garantía para la diferenciación de los productos cultivados en el Parque Agrario.

**Figura 130. Marca Producto Fresco del Parque Agrario de Fuenlabrada. Fuente: Fondo del Parque Agrario de Fuenlabrada**

Se ha desarrollado un Plan Formativo orientado a acompañar a los agricultores en la aplicación de buenas prácticas de agricultura integrada y para mejorar las oportunidades de empleo en el sector de la transformación agroalimentaria con producto local. Este Plan ha permitido ofrecer asesoramiento técnico a pie de finca, así como desarrollar acciones de formación sobre agricultura integrada que pretenden contribuir a la generación de una agricultura más sostenible y respetuosa con el medio ambiente, a la vez que promueve un sector más competitivo y viable económicamente. También se han realizado cursos sobre cooperativismo y transformación agroalimentaria.



**Figura 131. Curso sobre buenas prácticas agrarias dirigido a la Comunidad de Regantes Hortifuenla en el año 2016. Fuente: propia.**



### **Mejorar la eficiencia de las infraestructuras y los servicios del espacio agrario periurbano:**

Dentro de este bloque medidas se ha realizado la instalación de una señalítica en el sector de las huertas con el nombre de los caminos y las vías pecuarias, y un panel con el mapa con toda la red de caminos y vías pecuarias. Esta iniciativa responde a una de las principales demandas del sector agrario para mejorar el acceso a las explotaciones a las empresas de distribución, a los nuevos visitantes a las explotaciones y para facilitar la labor de vigilancia de la policía. Esta actuación, es gran importancia, pues como señala Rafael Mata (2015), el viario rural es una de las principales vías de acceso al paisaje. Permite además conocer la toponimia de un lugar, que en definitiva es la expresión cultural de un territorio, que está en este caso está muy vinculado con la identidad de la agricultura y el agua. La señalítica con el logo identificativo del Parque Agrario sirve a su vez para darle más identidad al Parque Agrario.



**Figura 132. Imagen panorámica de un cruce de caminos en el Parque Agrario de Fuenlabrada.**  
**Fuente: propia**

### **Generar un territorio multifuncional y un paisaje de calidad:**

Dentro de este bloque de medidas, la puesta en valor del paisaje agrario se aborda como recurso de desarrollo territorial, desde el marco de la activación de la agricultura multifuncional. El reto que se plantea el Parque es recuperar el “sentido y el valor” de la huerta en el imaginario de la población local, que ha sido olvidada por una parte importante de la misma en una ciudad que ha crecido a espaldas de su huerta, y también como consecuencia de su historia más reciente como municipio dormitorio.

Para conseguir este reto se han puesto en marcha una serie de actuaciones concretas para asegurar la interpretación y la reconstrucción histórica de la huerta y mejorar la información de los valores y funciones de la agricultura periurbana. Como señala Joaquín Sabaté (2015), el reto como Parque Agrario está precisamente en fundamentar en la identidad su alternativa, para hacerlo resistente a los procesos de transformación, de manera que sea capaz de encajar las nuevas y cambiantes demandas a las que está sometido.

El proceso de activación de la huerta desde un enfoque de paisaje comenzó con la colaboración entre la dirección del Parque y el grupo de investigación Territorio y Paisaje en



España y América Latina del Departamento de Geografía de la UAM, en el marco del proyecto I+D+I sobre “Paisajes patrimoniales de España” (2013-2015). En el marco de este proyecto, se pretendía introducir en el proyecto de gestión del Parque los valores materiales y percibidos del paisaje en un proceso de patrimonialización de lo cotidiano, para fortalecer el territorio agrario, la dimensión productiva de las huertas de Fuenlabrada y recomponer las relaciones entre agricultores y residentes urbanos. El tratamiento de la revalorización multifuncional del paisaje en ningún caso se realizó fundamentada sólo en su uso social o en promover nuevas actividades complementarias a la producción de alimentos, sino intentando en lo posible mejorar el valor de la producción agraria local, con el objetivo de fortalecer su imagen.

Primero, se comenzó por definir el “carácter” del paisaje y la especificidad de sus prácticas agrarias, a través de una reconstrucción histórica de la huerta, con el objetivo de recuperar el sentido de pertenencia de la huerta por parte de la ciudad y de los pobladores urbanos. En el proceso de patrimonialización han participado además de la dirección del Parque Agrario como ente dinamizador y algunos integrantes del departamento de Geografía de la UAM, el sector agrario local, vecinos de Fuenlabrada, técnicos municipales y responsables políticos del ayuntamiento.

Algunos de las actuaciones más destacadas de este proceso destacan las siguientes actuaciones:



**Figura 133. Panel del paisaje agrario que forma parte de la ruta del Parque Agrario de Fuenlabrada. Fuente: Fondo del Parque Agrario de Fuenlabrada**

Se han colocado diversos paneles con información acerca de los elementos estructurantes del paisaje agrario en el Parque, junto con la elaboración de un itinerario interpretativo de sus valores patrimoniales, teniendo siempre presente no comprometer la actividad agraria por el

uso público del mismo. Esta actuación permite que el paisaje se convierta en un recurso educativo, al mismo tiempo que fortalece la identidad de su huerta y la actividad agraria que en él se desarrolla.



**Figura 134.** Exposición fotográfica realizada en el ayuntamiento en el año 2015 con fotografías aportadas por vecinos y por los fondos del archivo municipal. Fuente: propia

Se realizó una exposición fotográfica sobre la historia agraria de Fuenlabrada, con imágenes aportadas por los propios vecinos y vecinas del término, y las familias hortelanas y por el archivo municipal. La exposición es itinerante en centros y edificios públicos y asociaciones locales. La participación de los agricultores y los ciudadanos, ha permitido construir el relato histórico de la huerta de forma colaborativa. Mediante esta exposición se recuperan historias personales y colectivas de sus pobladores, se conocen sus innovaciones sociales, sus técnicas tradicionales de cultivo y se recuperan recuerdos.

A través de estas actuaciones, como señala Eva Bigando (2004) comienza el proceso de patrimonialización de la huerta, donde el paisaje ordinario emerge a fuerza de historias particulares y/o comunes y de identidades colectivas. De esta forma se vincula el valor patrimonial a la consideración antropológica de las agriculturas como forma de vida (Valenzuela, et al, 2009).

A continuación, aparecen las principales actividades enriquecidas a partir de la información obtenida durante el proceso de activación de los recursos patrimoniales de la huerta:

**Tabla 43.** Principales actividades desarrolladas durante el periodo 2012-2016

<b>Actividad</b>	<b>Descripción</b>	<b>Objetivo</b>
<b>Video Parque Agrario Fuenlabrada</b>	Breve video que documenta el día a día de la actividad agraria en el Parque.	Fortalecimiento de la identidad de la producción agraria local
<b>Ruta interpretativa en el Parque Agrario</b>	Ruta con paneles informativos repartidos a lo largo del Parque, con información sobre el paisaje y la historia agraria del municipio.	Hacer legible el territorio y el paisaje.
<b>Señalización caminos y vías pecuarias</b>	Señales de madera con los nombres de los caminos y las vías pecuarias.	Mejorar el acceso al espacio agrario. Recuperar la toponimia de la red de caminos como elementos y vías de acceso al paisaje.
<b>Proyecto educativo “Conoce a quién nos alimenta”</b>	Programa de visita de centros escolares del municipio al Parque Agrario.	Sensibilizar sobre el importante papel que desarrolla la actividad agraria local en la producción de alimentos, la diversidad biológica y cultural, el metabolismo urbano y el paisaje
<b>Exposición fotográfica itinerante</b>	Exposición compuesta por fotografías históricas y recientes, mapas, e información relevante dividida por periodos. Está siendo expuesta en edificios públicos y asociaciones.	Recuperar la memoria histórica de un municipio que tradicionalmente ha estado muy ligado a la agricultura y la ganadería.
<b>Libro sobre la historia agraria de Fuenlabrada</b>	El libro se divide en varios capítulos por periodos fundamentales para la conformación del paisaje agrario.	Recuperar el sentimiento de arraigo entre la población y su territorio.
<b>Campaña “Comete Fuenlabrada”</b>	Anualmente se realiza una campaña de sensibilización dirigida a la población local, a través de cuñas de radio, buzoneo, carteles en el metro, y en paradas de autobuses.	Concienciar a la población sobre la importancia de consumir productos locales, frescos y de temporada en los puntos de venta directa de los agricultores del Parque
<b>Feria Agroecológica</b>	Anualmente se realiza una feria de venta de alimentos, con expositores locales y de la CAM y un programa de actividades paralelo.	Fortalecimiento de la identidad de la producción agraria local

Fuente: elaboración propia

### **Evaluación de la Gestión del Parque.**

De las ocho líneas estratégicas desarrolladas en el Plan de Gestión y Desarrollo, cinco tienen una relación directa con la dinamización agraria, dejando en un segundo plano la dimensión ambiental y social. El hecho de que el sector agrario local tenga una evidente falta de rentabilidad económica y que prácticamente no haya un relevo generacional efectivo, han sido las razones de peso por la cual los recursos económicos y técnicos de los primeros años de gestión del Parque se hayan orientado a dinamizar y apoyar el sector agrario local. La dimensión ambiental y social, se ha trabajado siempre desde una perspectiva agraria o agroalimentaria.

Las actuaciones no han ido sólo encaminadas a la mera preservación de la actividad agraria profesional y de mejorar su viabilidad económica, sino que se ha reforzado el que dicha actividad reduzca las prácticas agrarias contaminantes, y oriente su producción hacia la agricultura integrada. Se ha priorizado en recuperar el vínculo entre la agricultura local y la ciudad, mediante el establecimiento de circuitos cortos de comercialización. También se ha intervenido para que la comunidad agraria con ayuda de la administración local, conserve y revalorice la herencia cultural y patrimonial de sus paisajes. En este sentido, hace falta que la administración local o regional, compensen la labor realizada por los agricultores, para que no suponga una carga más para el ya frágil sector agrario. Por lo que resulta imprescindible no sólo poner en marcha acciones para mejorar el acceso y disfrute al paisaje sino también dotar de incentivos claros que apoyen las buenas prácticas agrarias que inciden en la calidad del paisaje.

#### **7.3.3.3 La Gobernanza como base de desarrollo territorial**

La consolidación de un Parque Agrario debe asegurar la concertación entre los agentes implicados, mediante la creación de un foro de comunicación (Yacamán y Mata, 2014; Zazo y Yacamán, 2015), que asegure el equilibrio entre la esfera pública, los agentes económicos y la sociedad civil (Romero y Farinós, 2011).

Según Zazo, la red mínima de agentes que necesariamente deben de estar involucrados en la gestión del proyecto territorial son los siguientes (2015b:265):

- El sector agrario, en forma de asociaciones profesionales, de comunidad de regantes o de otra forma asociativa preexistente que represente mayoritariamente el sector agrario.
- Los niveles municipales en el ámbito del sistema agrario periurbano.
- El nivel supramunicipal, en caso de existir, que incorpore el ámbito del sistema agrario periurbano.

La consolidación de la gobernanza de la figura de Parque Agrario se debe hacer a través de la materialización de un Ente Gestor de carácter legal con el objetivo de garantizar la coherencia y la correcta aplicación de los acuerdos en el proyecto (Roda, 2015). Además de asegurar un compromiso y el desarrollo de un acuerdo territorial, se deben de asegurar dos dimensiones que definen la gobernanza territorial:

- Gobernanza horizontal: relaciones entre las diferentes políticas sectoriales trazadas por las diferentes concejalías de la administración local que puedan fortalecer las acciones y programas establecidos en el Plan de Gestión y Desarrollo del Parque. Las relaciones entre ayuntamientos limítrofes y las relaciones entre los agentes locales (sociales, privados, tercer sector) y la administración municipal.
- Gobernanza vertical: relaciones entre el nivel político local y los diferentes niveles políticos-administrativos superiores (autonómico, estatal, europeo).

### **La gobernanza del Parque Agrario**

A continuación se analizará las relaciones de cooperación público-privadas que permitido un consenso para la articulación del Parque Agrario. Se analizara la existencia o no de las relaciones coordinación multinivel entre los diferentes niveles políticos y administrativos. Se evaluarán las estrategias de participación que han sido claves para trazar un objetivo común sobre el cual se desprenden las estrategias trazadas para hacer frente a los problemas y oportunidades que tiene el sector hortícola y su espacio agrario.

El objetivo de analizar por separado el papel que han tenido los diferentes agentes permite ver la influencia (liderazgos, apoyos, conflictos, etc.) que han tenido en el desarrollo de estrategias territoriales. Por último, se evalúa el resultado en términos del alcance de los pactos de gobernanza horizontal y vertical conseguidos en materia de planificación del desarrollo territorial del espacio agrario, así como la efectividad de la estructura organizativa creada para incidir en la dinámica territorial.

### **Gobernanza Horizontal**

La planificación estratégica requiere de la puesta en marcha de procesos de gobernanza territorial complejos, principalmente en la escala local, para poder movilizar los recursos técnicos y humanos que permitan proponer soluciones eficaces según las demandas manifestadas por los agentes y que permita transitar hacia un modelo territorial orientado revalorizar los recursos endógenos específicos de cada lugar. En este sentido, la participación pública, no puede estar relegada sólo a la fase de diagnóstico, sino que debe poder formular y evaluar las estrategias que mejor se adapten a su realidad. Por lo tanto, “la participación pública en la planificación comprende aquellos procesos que hacen posible a individuos o grupos incidir en los resultados de los planes que los afectan” (Fernández, 2008: 100). Desde este enfoque la gobernanza territorial, se configura como un pilar fundamental de la planificación estratégica, en el sentido que permite desarrollar planes urbanísticos y territoriales y políticas adecuadas según la especificidad o el “carácter” de cada lugar.

Cuando hablamos de gobernanza territorial horizontal, en el desarrollo del proyecto de Parque Agrario, vemos como pueden tener lugar diversas formas de integrar las demandas ciudadanas y de mejorar la implicación directa en la toma de decisiones del Proyecto. En el caso del Parque Agrario de Fuenlabrada, los procesos más importantes que han tenido lugar en este sentido, se puede agrupar en dos periodos: la fase de diagnóstico, elaboración y validación del Plan de Gestión y Desarrollo; y la fase de desarrollo del Plan de Gestión y Desarrollo, periodo en el cual surgen nuevas políticas y medidas para modificar la dinámica del espacio agrario, relocalizar y democratizar el sistema agroalimentario urbano y movilizar recursos

económicos, técnicos y las sinergias para fortalecer el proyecto agrourbano. Los agentes claves que han participado durante toda la fase –diagnóstico- desarrollo de objetivos y estrategias-desarrollo de propuestas- han sido la Comunidad de Regantes y el Ente Público Local, representado principalmente por la Concejalía de Sostenibilidad.

### **Gobernanza Vertical**

Con la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de Diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se introdujeron modificaciones sustanciales en las competencias que pueden asumir las Administraciones locales<sup>88</sup>. En concreto se prohibió a los ayuntamientos desarrollar actuaciones en materia de a) empleo b) agricultura, ganadería y bienestar animal, c) en materia de industrias agroalimentarias y promoción, d) en materia de desarrollo sostenible. Sin embargo, “la norma en materia de régimen local, tanto las estatales como las autonómicas, permite en todo caso delegar competencias, ya sean estatales o autonómicas en los entes locales (Boix, 2015:83), si se cumplen dos circunstancias: “que el ayuntamiento en cuestión tenga superávit presupuestario y por otro, que se demuestre que esa concreta competencia no está siendo desarrollada en ese municipio por la Administración competente” (Boix, 2015:73).

Al cumplirse las dos anteriores circunstancias, y como la Comunidad de Madrid no asumió la responsabilidad de apoyar las actuaciones en materia de agricultura y empleo que estaba desarrollando hasta ahora el ayuntamiento, el ayuntamiento de Fuenlabrada se vio obligado a solicitar a principios del año 2016 a la Comunidad de Madrid la cesión de ciertas competencias en agricultura y empleo, en concreto para poder continuar con: a) la labor de asesoramiento y asistencia técnico al sector agrario local, b) la promoción del producto local a través de canales cortos de comercialización, c) el uso y promoción de la marca identificativa de los productos del Parque y d) la puesta en marcha y gestión de una finca experimental del Parque Agrario.

La resolución emitida con número 6416895 y fecha del 10 de octubre del 2016, concluye que la Dirección General de Agricultura y Ganadería no aprecia motivo de duplicidad de funciones y acciones en el proyecto de Parque Agrario, por lo que se le informa al ayuntamiento que puede seguir desarrollando las actuaciones descritas en la solicitud. Esto supone que ni la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio ni la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda formará parte del liderazgo del proyecto aportando financiación económica ni aportando recursos técnicos y humanos. Que se delegan en el ayuntamiento las responsabilidades de coordinación y gestión del espacio agrario periurbano.

### **Agentes clave en el proceso de creación y consolidación del proyecto de Parque Agrario**

---

<sup>88</sup> El objetivo de la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local es “clarificar las competencias municipales, para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones (principio una Administración una competencia), racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar el control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”.

A continuación, se describen aquellos agentes que han sido relevantes para el nacimiento y posterior desarrollo del proyecto. Esto no quiere decir que hayan sido los únicos, sino que se priorizado los más relevantes:

### **1. El ayuntamiento de Fuenlabrada**

El principal papel del ayuntamiento ha sido liderar el proyecto a través de la dotación económica y técnica del proyecto.

La Concejalía ha mostrado una clara voluntad política para mejorar los canales de participación con la comunidad de regantes y la voluntad para intervenir en mejorar el espacio agrario según las demandas del sector. La concreción de esa voluntad en materia de consenso y pacto social se materializa con la elaboración del PGD de forma participativa. La voluntad de intervenir de forma activa en el espacio agrario se materializa mediante el compromiso anual de dotar económicamente el proyecto para sacar adelante las actuaciones marcadas en el PGD. Además, la Concejalía ha tenido un papel fundamental, a la hora de apoyar diversas actuaciones formuladas por otros agentes, como es el caso del departamento de geografía de la UAM a la hora de apoyar el proceso de patrimonialización del paisaje agrario de Fuenlabrada.

El grupo municipal del partido de la oposición, el Partido Popular, ha adoptado una posición conflictiva desde el primer momento. La emisión de diversas noticias falsas que vinculaban el desarrollo del proyecto con la usurpación de tierras por parte del ayuntamiento, fue el principal hecho que hizo que muchos de los agricultores del parque mostraran un rechazo total al proyecto. El 7 de marzo de 2013, se propuso en el pleno del ayuntamiento la necesidad de paralizar el proyecto del Parque Agrario. En la exposición de motivos reflejada en el acta del pleno, es que se considera el proyecto como “utópico”, y que el proyecto puede resultar perjudicial para los intereses de los agricultores. El pleno del ayuntamiento no aprobó la moción, con los votos en contra de los concejales del Grupo Municipal Socialista, Izquierda Unida, Los Verdes, y votos a favor del grupo Municipal Popular y el Grupo Municipal de Unión Progreso y Democracia. Dos años más tarde, el 5 de marzo de 2015, se presentó una moción de los Grupos Municipales del PSOE e IU-Los Verdes, en apoyo al proyecto del Parque Agrario Municipal y la validación del PGD. El Pleno del Ayuntamiento aprobó la moción por mayoría absoluta.

### **2. La comunidad agraria**

Es el principal destinatario de las actuaciones ejecutadas en el marco del proyecto del Parque.

La Comunidad de Regantes Hortifuenla, en un principio mostró una gran desconfianza con la propuesta de desarrollo de un Parque Agrario liderado por el ayuntamiento de Fuenlabrada. Sin embargo, tras un intenso proceso de negociación, se sumaron a participar en el diagnóstico participado del sector agrario y su espacio. El rechazo manifestado en un primer momento se fue solucionando cuando el sector comprendió los beneficios que aportada el desarrollo del proyecto. Esto facilitó que posteriormente participaran en la elaboración del Plan de Gestión y Desarrollo. Esto no quiere decir, que por ello, no hayan aflorado diversos conflictos que estaban sin resolver entre los propios miembros de la comunidad de regantes y con su relación con el ayuntamiento. En la actualidad, tanto la junta como una parte

importante de los agricultores miembros de la comunidad de regantes participan en los eventos desarrollados por la coordinación del Parque.

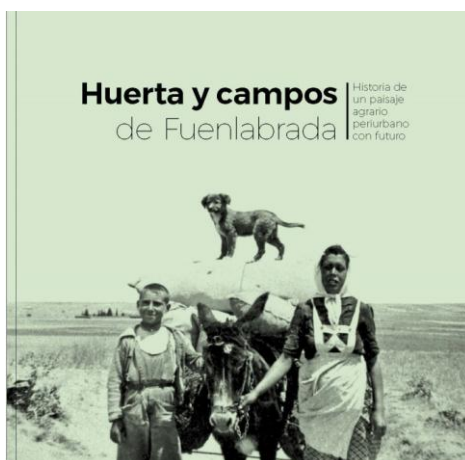
La organización profesional Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA), también ha tenido un papel destacado en el apoyo al proyecto de Parque Agrario. La Fundación de Estudios Rurales, institución ligada a la organización agraria, premió al ayuntamiento de Fuenlabrada en el 2015, por su apuesta por la agricultura, y por las actividades desarrolladas en el marco del Parque Agrario. También ha organizado varios cursos sobre buenas prácticas agrarias en convenio con el ayuntamiento, para mejorar la capacitación productiva y las prácticas sostenibles de los cultivos hortícolas. Aunque no tiene un papel formalizado dentro del proyecto, si ha visibilizado y apoyado la creación y consolidación de este proyecto hecho que ha servido para mejorar la confianza de los agricultores con el Parque.

### **3. El Departamento de Geografía de la UAM**

La participación del grupo de investigación en el proyecto se concibe para mejorar entendimiento sobre el paisaje agrario y su forma de incorporarlo como recurso territorial al Parque, y además presta una labor de difusión científica del proyecto.

La caracterización y evolución de los sistemas agrarios y los paisajes agrarios de la Comunidad de Madrid, han sido realizados por distintos trabajos del equipo de investigación del Dpto. de Geografía de la UAM desde los años ochenta (Martínez Garrido y Mata Olmo, 1987; Mata Olmo y Rodríguez Chumillas, 1987; Gómez Mendoza, dir., 1999). Desde la creación del proyecto, y en el marco de un proyecto I+D+I sobre “Paisajes patrimoniales de España” (2013-2015), se materializó la participación nuevamente sobre las tierras de Fuenlabrada sobre la figura del Parque Agrario. Se puso en marcha una investigación colaborativa, para la consideración del paisaje y la patrimonialización de sus valores como recurso que aporta un valor añadido a los productos locales, para mejorar el entendimiento y disfrute del paisaje agrario y para revalorizar la identidad agraria de Fuenlabrada. La materialización de su colaboración se ha cristalizado en la publicación de diversos artículos científicos (Yacamán y Mata, 2014; Mata y Yacamán, 2015, 2016, 2017; Yacamán, 2016, 2017) y la publicación de un libro sobre la historia agraria de Fuenlabrada en clave de paisaje (Yacamán y Mata, 2017).





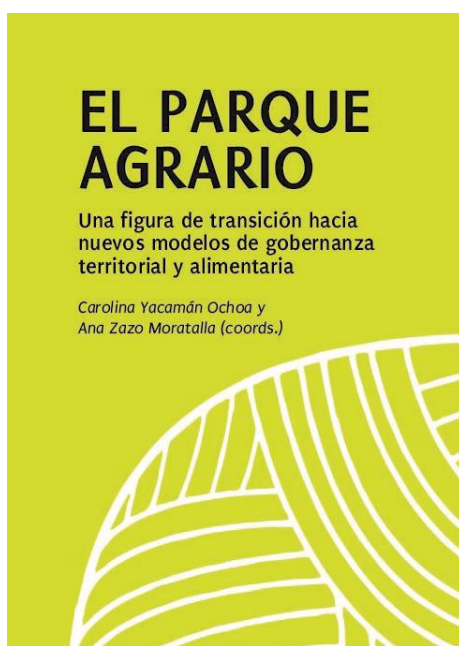
**Figura 135.** Carátula del libro editado por Heliconia.s.coop.mad en colaboración con el grupo de investigación y el ayuntamiento de Fuenlabrada (Yacamán y Mata, 2017).

#### **4. El ente gestor**

Su principal función es realizar la dirección técnica del proyecto y coordinar los agentes participantes del parque según los objetivos y las medidas de actuación definidas en el PGD. También realiza una labor de mediación entre la administración y la comunidad de regantes. En este caso, al no haberse constituido un ente gestor, hay una entidad contratada por el ayuntamiento de Fuenlabrada por contratación pública por procedimiento abierto, que realiza estas labores.

Heliconia.s.coop.mad ha sido la empresa encargada de dirigir el Parque Agrario. Es una cooperativa de trabajo asociado con una destacada trayectoria en el ámbito del desarrollo de proyectos de gestión territorial y dinamización agroambiental. Fue la empresa encargada de redactar el primer diagnóstico técnico que definió la idoneidad de crear un Parque Agrario en Fuenlabrada y también ha sido la empresa encargada de coordinar la articulación del proyecto desde el año 2012 hasta la actualidad. El trabajo desarrollado en estos años, se ha basado en fortalecer la participación del sector agrario, y en promover procesos de territorialización y de recuperación de la identidad territorial. Ha mostrado un gran interés por tejer redes con otras instituciones, ciudades y movimientos ciudadanos que trabajan por la defensa del sector agrario periurbano, de sus paisajes y su matriz territorial.

En el año 2015 se editó el libro “El Parque Agrario. Una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria”. Esta publicación recopila diversas reflexiones, análisis y metodológicas de expertos en la materia con el objetivo de servir de referencia para la creación de nuevas experiencias y para el desarrollo de nuevos marcos legislativos y/o normativos. Este libro sirvió para fortalecer las relaciones entre las diferentes iniciativas territoriales en torno a esta figura.



**Figura 136.** Carátula del libro editado por Heliconia.s.coop.mad en el año 2015 (Yacamán y Zazo coord., 2015)

Desde el 2012, ha participado en diversos foros y conferencias de carácter Estatal y Europeo para dar a conocer la iniciativa y crear redes con otros territorios. En el año 2015, también participó en las I jornadas de Intervegas que tuvieron lugar en Granada, y desde entonces ha tenido un papel importante en la consolidación de dicha plataforma en la Comunidad de Madrid. El pacto tiene como objetivo recuperar los espacios agrarios de alto valor cultural y proteger aquellos amenazados, estableciendo mecanismos de protección por diferentes vías<sup>89</sup>.

### **Evaluación de la gobernanza territorial**

En general, tras analizar los procesos y estructuras de gobernanza territorial se puede observar un cambio importante sobre las posturas y la implicación en relación al papel que tiene el proyecto del Parque Agrario para solventar los problemas detectados durante la fase de diagnóstico.

---

<sup>89</sup> Los firmantes del pacto de Intervegas proponen entre otras iniciativas, instar a realizar cambios normativos para la protección de los suelos e iniciar procesos para recuperar los espacios degradados. [www.intervegas.org](http://www.intervegas.org)

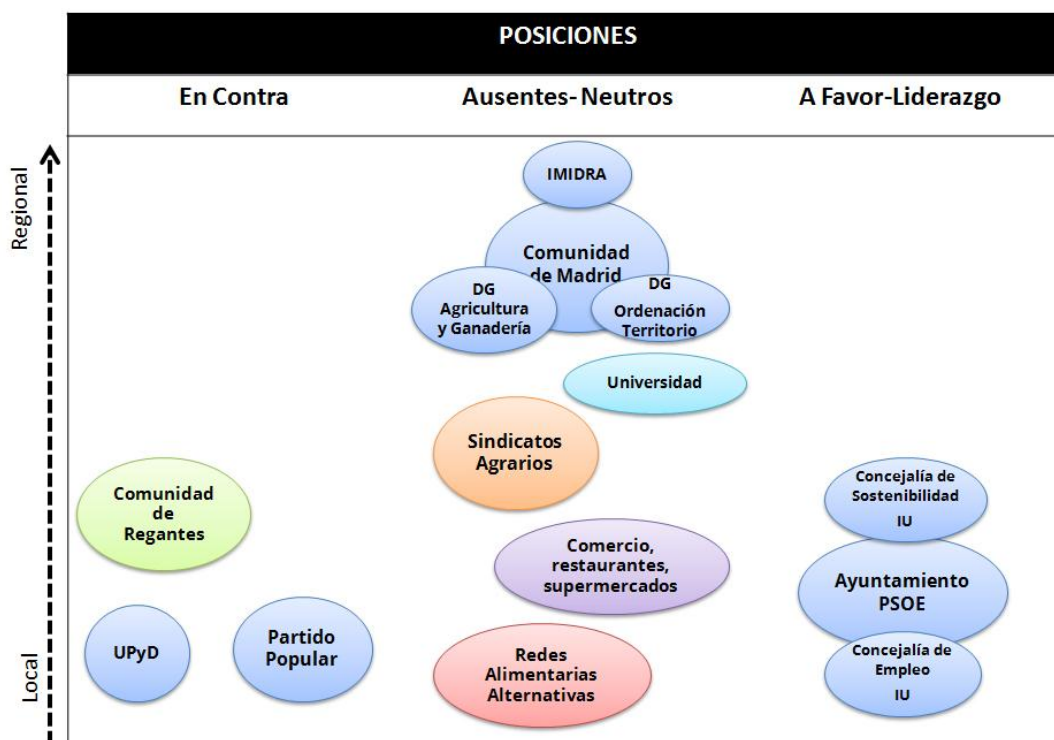


Figura 137. Posiciones de los agentes económicos, sociales y políticos durante la fase de diagnóstico, elaboración y validación del Plan de Gestión y Desarrollo. Fuente: elaboración propia.

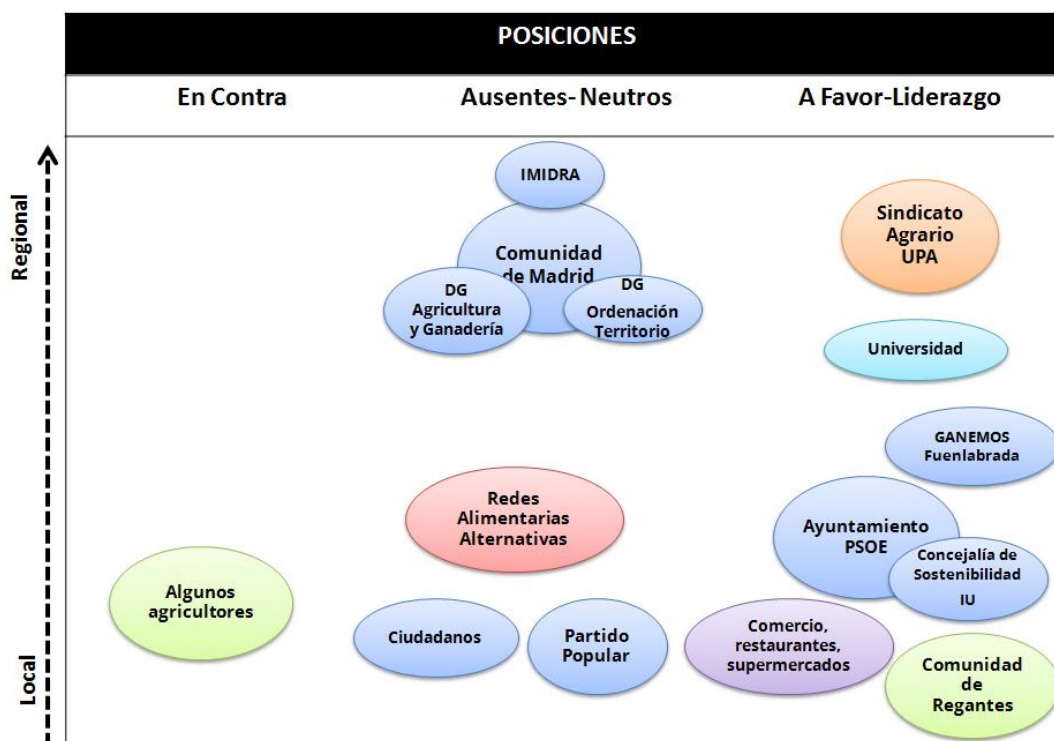


Figura 138. Posiciones de los principales agentes económicos, sociales y políticos durante la fase de desarrollo de actuaciones y políticas del Plan de Gestión y Desarrollo. Figura: elaboración propia.

Se puede observar como el gran ausente en la gestación y posterior desarrollo del proyecto de Parque Agrario ha sido la Comunidad de Madrid a pesar de tener las competencias en materia agraria y empleo. Esto se traduce en que, a pesar de que se haya materializado la gobernanza horizontal, no se ha conseguido formalizar la gobernanza vertical con un alcance autonómico, lo que reduce la pluralidad de la representación a nivel institucional en las estructuras de toma de decisión y en las posibles sucesivas adhesiones de otros agentes interesados en apoyar el proyecto fuera del ámbito municipal.

El papel de *laissez faire* del gobierno regional, de ceder las competencias a la administración local no es la solución más adecuada, teniendo en cuenta la enorme presión urbanística que ejerce el área metropolitana de Madrid sobre el espacio agrario de Fuenlabrada, por el aumento de infraestructuras de escala regional y nacional -viarias ferroviarias, eléctricas, etc.- que afectan la viabilidad futura del proyecto. La falta de apoyo político y financiero por parte de la Comunidad de Madrid, aportando presupuesto y medios técnicos evita que los municipios del sector suroccidental metropolitano tengan interés en desarrollar estrategias de cooperación con Fuenlabrada. Además el presupuesto municipal resulta insuficiente para acometer muchas de las propuestas esbozadas en el Plan de Gestión en un corto periodo de tiempo.

El pacto horizontal entre las diferentes concejalías del ayuntamiento para apoyar las estrategias marcadas por el PGD, ha sido hasta ahora muy débil, debido a que el proyecto ha sido liderado por una concejalía que gobierna en minoría (IU). El hecho de que la concejalía tenga un distinto color político que el del equipo que gobierna en mayoría (PSOE), ha supuesto un limitante para el desarrollo del Parque como proyecto ciudad. Por lo que es necesario que se fortalezca más el compromiso entre las diferentes áreas de gobierno local, al servicio de la agricultura, el consumo de productos locales, de su matriz territorial y de sus paisajes.

Desde el momento de anuncio de la puesta en marcha del proyecto hasta el proceso de articulación y gestión del proyecto se ha producido un cambio en las posturas por parte de los grupos municipales sobre el proyecto y la figura de Parque Agrario. En un primer momento, la oposición manifestada por el Partido Popular y UPD, se puede haber producido probablemente por el desconocimiento de la figura de parque agrario, tal y como lo muestra la primera moción que pretendía paralizar el proyecto (2013). Dos años más tarde, se percibe un cambio de posturas cuando se aprueba una moción de apoyo al Parque Agrario, con acuerdo de todos los partidos representados en el pleno.

En cuanto a la falta de institucionalización del ente gestor, esto ha supuesto la reducción de recursos económicos y técnicos para el desarrollo de su actividad. Sin embargo, este hecho no ha significado que la participación, la organización y el acuerdo entre los agentes locales y la administración local no se haya formalizado correctamente. La gobernanza se ha logrado alcanzar mediante fórmulas informales de reuniones y mesas de trabajo a tres bandas: comunidad de regantes, administración local y la coordinación del Parque. El ente que dirige el Parque ha logrado construir un proyecto de consenso, adecuando las estrategias del Parque

a las necesidades reales del sector agrario. Es muy importante remarcar que el interlocutor de la comunidad agraria con la dirección del Parque y del ayuntamiento ha sido el presidente y la junta de la comunidad de regantes Hortifuenla, con el fin de garantizar que todos los agricultores del Parque pudieran estar representados.

El que la comunidad de regantes haya tenido un papel más activo sobre la elaboración de las estrategias sobre otros agentes (consumidores, redes alimentarias alternativas, etc.), hace que la redacción del PGD y las actuaciones que se han priorizado estos primeros años tengan un marcado carácter agrario-productivo, donde la dimensión ambiental y social ha quedado relegada en un segundo plano. Sin embargo como Rafael Mata (2011) y Romero y Melo (2015) argumentan, los agricultores deben ser la pieza fundamental para proteger y gestionar los regadíos tradicionales, pues al contrario estaríamos antes otra cosa diferente a lo que es un proyecto de gestión del sistema agrario.

La ausencia de una mayor pluralidad de agentes (Redes Alternativas Agroalimentarias, otros sindicatos, asociaciones consumidores, tejido asociativo, etc.) no ha supuesto en ningún caso un problema para formalizar la gobernanza local, pues se debe de entender la gobernanza como un proceso dinámico y flexible en el tiempo. Esto quiere decir que a medida que el proyecto vaya alcanzando un mayor grado de madurez se podrán ir integrando más agentes (consumidores, comerciantes, asociaciones ambientalistas, etc.). El escenario de futuro debería de estar marcado por la institucionalización de un ente gestor, formado por la Comunidad de Madrid (a través de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio), los tres ayuntamientos (Fuenlabrada, Humanes y Moraleja de Enmedio) que integran el continuo territorial agrario y diversos agentes sociales y económicos.

En definitiva este proyecto puede estar catalogado como innovador al haber introducido elementos y procesos en materia de gobernanza territorial. En primer lugar, porque las estrategias del Parque han sido diseñadas y avaladas entre la comunidad agraria y los poderes públicos locales mediante el uso de metodologías participativas y desde la aplicación de un enfoque estratégico, lo que ha servido para poner en marcha un proceso de empoderamiento de la sociedad civil para sentar las bases de un nuevo modelo territorial y urbano que integra la agricultura en la ciudad, y sobre la base del interés general. Más allá, de la efectividad y el impacto de las actuaciones puestas en marcha, la comunidad agraria se ha empoderado, y han pasado de ser agentes pasivos a convertirse en agentes políticos que formulan estrategias y actuaciones para el espacio agrario y que inciden en un cambio de las políticas agroalimentarias en la ciudad. También resulta innovador, porque a través de mecanismos de participación de la base social se está haciendo frente de forma conjunta a los desafíos de conseguir mejorar la viabilidad de la agricultura profesional en el entorno metropolitano de Madrid. El proceso de creación del Parque también ha mejorado y fortalecido la capacidad de organización y acción del conjunto de la comunidad agraria, mejorando por tanto la cohesión social y la cultura asociativa. También ha favorecido la cooperación entre diferentes agentes locales, mejorando la dimensión relacional de los agentes del sistema agroalimentario urbano. Por último destacar, que ante la ausencia de compromiso político y de “desgobierno” de la Administración Regional, la ciudad de Fuenlabrada se ha convertido en sujeto político, capaz de mejorar no sólo su modelo urbano y su sistema agroalimentario, sino que además está sirviendo de catalizador de nuevas iniciativas en la región metropolitana de Madrid.

### **7.3.4 Los grandes hitos del proyecto de Parque Agrario**

Son ocho los hitos más importantes que marcan el periodo (2012-2016) desde la fase de propuesta hasta su actual fase de desarrollo.

El Estudio técnico del espacio agrario elaborado en el año 2012, fue el detonante para desarrollar la propuesta de Parque Agrario. Hasta ese momento, el ayuntamiento no tenía ningún plan de apoyo al sector agrario local ni a la ordenación y gestión del espacio agrario.

A principios del año 2013 se elaboró un diagnóstico participado con la comunidad de regantes Hortifuenla, para elaborar el Plan de Gestión y Desarrollo del Parque. Este proceso concluyó con la definición consensuada de un modelo de Parque y un objetivo común sobre el cual concentrar las sinergias de los agentes territoriales. Fue la primera vez que se realizó un diagnóstico y un posterior documento estratégico cuya naturaleza estuviera orientada a dar respuesta a las expectativas y necesidades de los y las agriculturas.

La entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre sobre la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, supuso uno de los grandes frenos del proyecto ya que el ayuntamiento vio limitadas sus competencias en agricultura y empleo, con lo que no podía ejecutar licitaciones para coordinar las actuaciones relacionados con el Parque. Esta situación se vio agravada por la falta de apoyo técnico y económico por parte de la Comunidad de Madrid, en asumir las competencias que le correspondía.

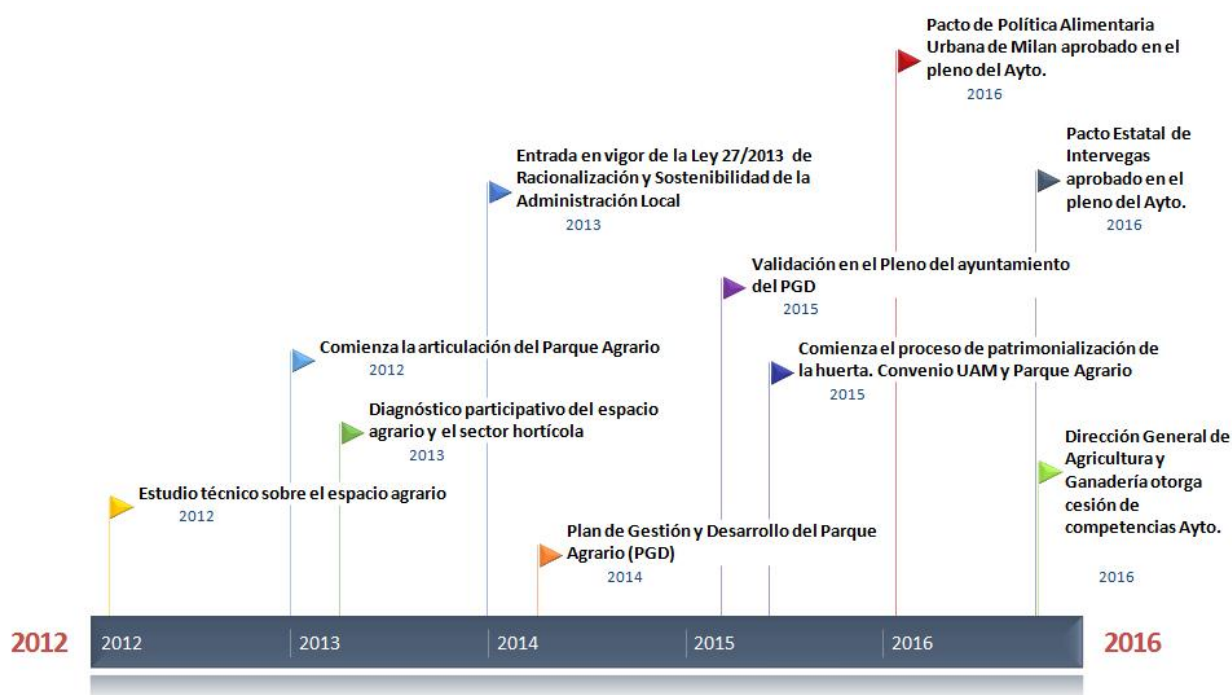
El 5 de marzo del 2015, se aprueba por pleno el apoyo al proyecto de Parque Agrario y a la validación del Plan de Gestión y Desarrollo por mayoría absoluta. La materialización del apoyo político por parte de todos los partidos de la oposición y en el gobierno supone un giro importante del proyecto, ya que años anteriores los grupos en la oposición intentaron paralizar el proyecto y hasta ese momento el alcalde del ayuntamiento de Fuenlabrada no había visibilizado su apoyo al desarrollo del mismo.

El 22 de enero del 2016, el pleno del ayuntamiento aprueba por unanimidad de todos los grupos políticos la adhesión al Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán. Esto supone entrar en una red internacional compuesta por más de un centenar de ciudades para colaborar conjuntamente en la creación de políticas locales que fortalezcan la agricultura, el consumo de proximidad y la mejora de las dietas. Con esta adhesión, se refuerza el proyecto del Parque y las diversas actuaciones puestas en marcha en esta materia, entre las cuales cabe destacar la Campaña Cómete Fuenlabrada, las ferias anuales Agroecológicas y el programa formativo de buenas prácticas para el sector agrario.

El 6 de octubre del 2016, el pleno del ayuntamiento de Fuenlabrada aprueba por unanimidad apoyar el pacto estatal de Intervegas, por a soberanía alimentaria, la educación ambiental y la sostenibilidad del territorio, así como acoger las III Jornadas de la Federación Intervegas en el año 2017. Esto supone que todos los grupos municipales aprueban el compromiso de proteger el territorio agrario.

En el marco de un proyecto I+D+I sobre “Paisajes patrimoniales de España” (2013-2016), el departamento de geografía de la UAM, y la coordinación del Parque, comienzan una investigación colaborativa para la patrimonialización de los valores del paisaje. Se inició de esa forma un proceso de activación patrimonial, con la confluencia de miradas y la participación de diversos agentes, que está consiguiendo poco a poco el descubrimiento de la huerta y un cierto sentido de pertenencia por parte de la población urbana, y la conciencia de los agricultores sobre otras funciones y valores, más allá de los productivos, de la actividad y el espacio del que viven (Mata y Yacamán, 2016:808). En el marco de esta iniciativa es de destacar la publicación del libro de la Historia Agraria de Fuenlabrada.

El 10 de octubre del 2016, la Dirección General de Agricultura y Ganadería otorga la cesión de competencias al ayuntamiento de Fuenlabrada para que desarrollen las actuaciones previstas dentro del proyecto del Parque Agrario al no apreciar motivo de duplicidad de funciones y acciones en el proyecto de Parque Agrario. Esto supone que el ayuntamiento debe de llevar el proyecto con su propia financiación y recursos técnicos.



**Figura 139. Línea del tiempo con los principales hitos del Parque Agrario de Fuenlabrada (2012-2016). Fuente: elaboración propia.**

Tras el análisis de los datos anteriores, de evaluar los tres instrumentos necesarios para la creación de un Parque Agrario – figura de protección del suelo urbano, Plan de Gestión y Desarrollo, instrumentos de gobernanza territorial- y sus principales hitos, se puede concluir que la creación del Parque Agrario de Fuenlabrada ha sido un acierto, fundamentalmente porque está consiguiendo revalorizar y dignificar la actividad agraria fuenlabreña a escalas local y regional en un contexto de regresión de la actividad agraria profesional. Hasta el año

2014, cuando se redactó el Plan de Gestión y Desarrollo, el espacio y la actividad agraria no gozaban de prácticamente ningún proyecto político para su defensa. La ciudad fue creciendo de espaldas de la agricultura. Gracias a la creación de este proyecto la agricultura vuelve a tener un peso importante en el municipio, no tanto en términos económicos, como sociales e identitarios. El espacio agrario, considerado por muchos ciudadanos y representantes políticos de Fuenlabrada como espacio “trastero”, empieza a cobrar un renovado papel como recurso educativo y de desarrollo endógeno y como espacio donde practicar actividades deportivas o lúdicas, gracias a la señalización y ruta elaborada en el interior del Parque. El éxito del proyecto no se debe medir sólo por los logros alcanzados hasta el momento, sino más bien como un proceso que ha activado la recuperación del valor estratégico de la agricultura local, de sus productos y de su paisaje. Lentamente se empieza a visibilizar la recuperación de lazos perdidos entre agricultura, paisaje y ciudad.

Está claro que el proyecto es aún frágil y debe mejorar su institucionalización en términos de gobernanza y de aprobación de una herramienta urbanística que proteja el suelo agrario de modo específico con la calificación que le corresponde. En este sentido, es necesario definir legalmente los límites del Parque y aplicar medidas de protección ambiental y paisajística de la Campiña.

Por último, es importante subrayar que el Parque Agrario de Fuenlabrada no debería estar constreñido por los límites administrativos del término municipal, ya que muchos de los agricultores asociados a la comunidad de regantes Hortifuenla tienen sus parcelas en otros términos colindantes. El territorio agrícola entre los municipios de Fuenlabrada, Humanes y Moraleja de Enmedio, es continuo y puede suponer un importante recurso para el suministro de alimentos frescos y de proximidad tanto para estos municipios como para el mercado metropolitano.

#### **7.4 TERMINAR POR EL PRINCIPIO: PATRIMONIALIZAR EL PAISAJE RECUPERANDO SU HISTORIA Y SU MEMORIA**

Aunque los grandes rasgos del carácter del paisaje de Fuenlabrada han sido ya expuestos en el apartado 7.2 como síntesis del trabajo experto y la aportación de los agricultores, y se han mencionado también las actuaciones del Parque para la puesta en valor del patrimonio paisajístico, en este gran apartado final se vuelve sobre el paisaje desde la perspectiva de la recuperación de su historia y memoria, dentro de las propias estrategias del Parque Agrario. Se trata de un proceso de activación patrimonial de la huerta de Fuenlabrada para revalorizar la actividad agraria local y contribuir al objetivo estratégico de restablecer vínculos entre la ciudad y su campo a través del paisaje, por que viene trabajando el Parque Agrario. Una vez más, dicho proceso está fundamentado en el renovado sentido del paisaje que recoge el Convenio de Florencia (CEP), tratado ya en el capítulo 4.

Para comprender y activar los paisajes de dominante rural en su morfología, funciones y representaciones sociales, es preciso recuperar su historia, con frecuencia olvidada, y su identidad territorial desde una perspectiva de larga duración. En el caso de Fuenlabrada, la visión general de sus paisajes agrarios remite a una realidad intensa y largamente humanizada, y similar a la de otras configuraciones próximas.



Las sinergias con el departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid, como ya se ha comentado en apartados anteriores, sirvió para abrir un proceso de reflexión sobre cómo se podían empezar a tejer de nuevo las relaciones interrumpidas entre la ciudad de Fuenlabrada y su huerta, entre los ciudadanos y los productos hortícolas de la huerta. Debido a la situación paradójica y contradictoria que atraviesan los paisajes agrarios metropolitanos, se veía necesario desarrollar procesos creativos, de apertura ciudadana y renovación del tratamiento de sus huertas y sus paisajes, principalmente en su consideración como recursos de desarrollo territorial. A pesar de que el proceso sigue aún en marcha, se ha podido constatar ya que una de las claves para fortalecer la identidad y la marca de producción de la huerta puede estar en la puesta en valor de su paisaje agrario.

En este sentido, la experiencia de Fuenlabrada pretende integrar el conocimiento experto del paisaje con las percepciones y valoraciones sociales en el proyecto del Parque Agrario como punto de partida para fortalecer las relaciones campo-ciudad. Ahora bien, la incorporación del paisaje en el proyecto agrourbano de Fuenlabrada no aparece como un fin en sí mismo, sino como un proceso de activación de la agricultura para recuperar y fortalecer de nuevo los lazos entre el campo y la ciudad como ya se ha comentado anteriormente. Hacer legible el paisaje, conocer su historia y comprender su “carácter” permite que la población tome conciencia de las posibilidades y oportunidades de su propia cultura territorial, y se implique en su protección y gestión. Se trata de abordar la dimensión del paisaje en el proyecto de gestión del Parque Agrario como “expresión fisonómica, visible e integradora de los procesos naturales y socioeconómicos que se desarrollan en el territorio” (Mata, 2015).

#### **7.4.1 Recuperación de la memoria histórica del paisaje agrario de Fuenlabrada: leer el pasado para fortalecer identidades y proyectar el futuro**

El proceso de patrimonialización comenzó con el estudio secular del paisaje agrario de Fuenlabrada en el marco del proyecto I+D sobre “Paisajes patrimoniales de España” (2013-2015), del que es resultado un libro (Yacamán y Mata, 2017), un capítulo de un libro (Mata y Yacamán, 2017) y, en concreto, parte de la investigación llevada a cabo para elaborar el capítulo del estudio de caso de Fuenlabrada en la tesis.

El análisis de las diferentes fuentes históricas nos llevó a considerar este paisaje, además de por sus componentes y valores naturales, también por el importante arraigo cultural e histórico de las explotaciones familiares que hoy en día continúan cultivando. Por ello, para caracterizar este espacio y entender muchas de las cuestiones identitarias que encierra, fue necesario no sólo estudiar su evolución reciente, sino ofrecer también una perspectiva diacrónica, de larga duración, sobre cómo ha evolucionado el paisaje a lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX, a partir de información procedente de los ricos fondos fiscales del Archivo Municipal. Su estudio en profundidad nos ha permitido interpretar las bases del carácter y permanencias del paisaje huertano: una estructura, morfología y tenencia de la tierra representativas de las planicies minifundistas castellanasy; la gestión de prados y bienes

comunales en torno a fuentes del acuífero sedimentario madrileño; la evolución del sistema de cultivos y la difusión contemporánea del regadío por pozos y galerías; y la relación del campo de Fuenlabrada con Madrid para la comercialización de sus productos agrarios.

A continuación se sintetiza e interpreta desde el presente la información histórica recopilada durante la fase de investigación, organizada en cinco periodos que ayudan a comprender los hitos más relevantes que han configurado el sistema y el paisaje agrario, y que servirán a su vez para comprender la idiosincrasia y el sentimiento de pertenencia de la comunidad agraria con su territorio. El primer periodo corresponde a la madurez del Antiguo Régimen, que ilustran bien los datos del Catastro de Ensenada y las respuestas generales a su Interrogatorio (Camarero, 1990). El segundo periodo corresponde a la segunda mitad del siglo XIX, que se prolonga hasta las primeras décadas del XX, que documentan el Padrón Fiscal de Rústica de 1850 y otras estadísticas fiscales. Esta etapa está caracterizada por una estructura de propiedad dominada por pequeñas y medianas explotaciones agrícolas de propiedad particular y el predominio todavía de la labor de secano, con olivares y viña y la pervivencia del patrimonio rústico de propios. Un tercer periodo, caracterizado por la introducción de nuevas técnicas de perforación de pozos más profundos y aprovechamiento mecánico, que según estudios hidrológicos recientes (López et al., 2011) consiguió aumentar considerablemente la superficie regada y los cultivos hortícolas intensivos. El final de este proceso de intensificación agrícola se solapó con el inicio de la expansión demográfica y urbana del municipio y una disminución del suelo agrario, menor sin embargo que en pueblos del entorno, como consecuencia de la ausencia de políticas regionales efectivas de planificación territorial y de apoyo a la agricultura periurbana. Un último periodo, a finales del siglo XX, marcado por el declive de la agricultura profesional en Fuenlabrada y la ruptura entre el modelo integrado entre el pueblo y su campo. Esta época coincide con los años setenta, en los que el pueblo comienza una transformación vertiginosa en ciudad-dormitorio. A principios del siglo XXI, el ayuntamiento de la localidad impulsa el proyecto de Parque Agrario, como instrumento de protección y gestión territorial y para reconectar la producción local con el consumo en Fuenlabrada.

#### **7.4.2 La agricultura tradicional, extensiva y de secano de mediados del siglo XVIII**

En 1749, el pueblo de Fuenlabrada fue elegido en una operación piloto del Catastro de la Ensenada para ensayar el procedimiento de las averiguaciones en la provincia de Madrid, lo que permite disponer de una información histórica, rica y fiable de mediados del siglo XVIII, en la madurez del Antiguo Régimen<sup>90</sup>. Este Catastro buscaba conocer, registrar y evaluar los

---

<sup>90</sup> El que Fuenlabrada fuera el “laboratorio” de las tareas catastrales explica que en sus Respuestas Generales del Catastro de la Ensenada (respuestas a un Interrogatorio de 40 preguntas, a lo que suman otros documentos catastrales de notable detalle e interés, como los Libros de la real de legos y eclesiásticos, los Libros de los cabezas de casa y los Estados Generales) fueran las primeras publicadas en 1990, en la serie “Alcabala del Viente”, por Concepción Camarero Bullón. En este capítulo seguimos dicho estudio, junto con información complementaria del archivo municipal y las entrevistas a los agentes clave de la agricultura en Fuenlabrada.

bienes, rentas y cargas de los habitantes y sus pueblos para sentar las bases de un nuevo sistema fiscal.

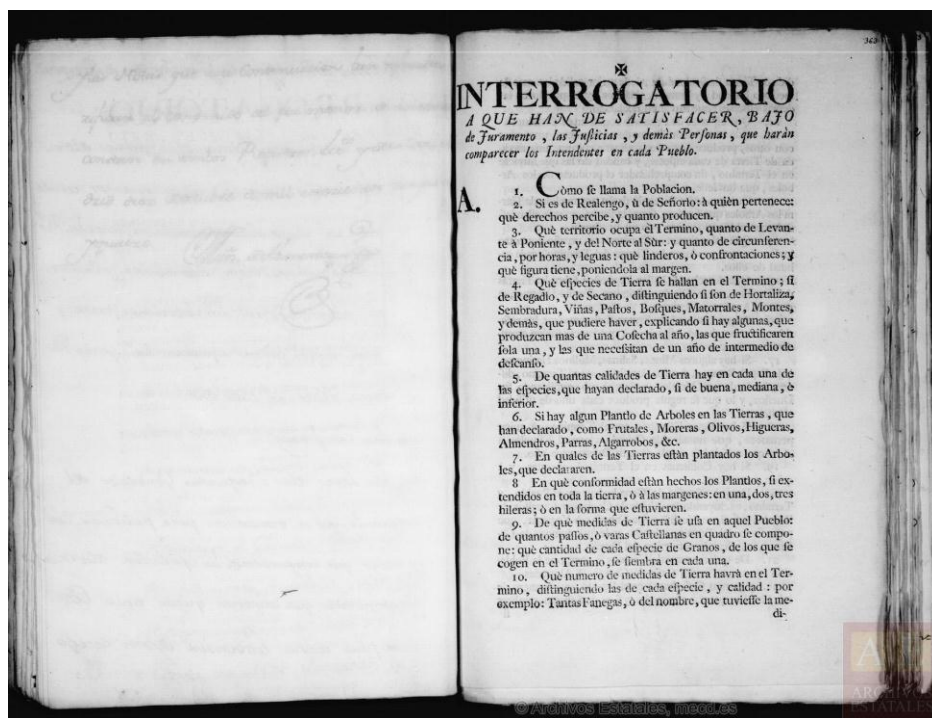


Figura 140. Detalle de las Respuestas Generales del Catastro de la Ensenada. Fuente: Portal de Archivos Españoles del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Si se observan detenidamente los datos de las Respuestas Generales del Catastro, se deduce que Fuenlabrada tenía un marcado carácter periurbano en el siglo XVIII, condicionado por la capital de la Monarquía hispánica. Esta villa rural estaba poblada mayoritariamente por campesinos y jornaleros de la agricultura y comerciantes, como en tantos pueblos de Castilla, cuya actividad económica estaba orientada principalmente abastecer de alimentos y materias primas a la villa de Madrid y a la Corte. Como indica Camarero a partir de la información catastral, a ese significativo sector de “comercio exterior” se añadían otras dedicaciones como industria auxiliar en calidad de albéitares, herreros y carreteros, con la existencia de una casa de comidas y tres mesones, impropios de un pueblo de su tamaño, si no fuera por la proximidad de Madrid. (Camarero, 1990: 29-30). Su evolución económica tradicional estaba profundamente condicionada por la proximidad a la capital. La economía local era prácticamente autosuficiente con los usos ganaderos y agrícolas del espacio agrario, en un contexto de pobreza y escases de agua tanto para el abastecimiento urbano como para sus explotaciones agrícolas.

En concreto, de los 450 vecinos censados (unos 1.200 habitantes estimados), el colectivo comercial y artesano estaba formado por 90 arrieros que llevaban a la Corte gallinería y paja, 35 cardadores y tejedores de lana, 9 vecinos con hornos de leña para cocer y vender pan a Madrid y 3 tratantes de vinos al por mayor. Un importante porcentaje de población trabajaba a tiempo parcial o completo en el sector agropecuario con 93 labradores, 99 jornaleros en el campo y 18 pastores (Camarero, 1990). Las anotaciones de las Respuestas Generales

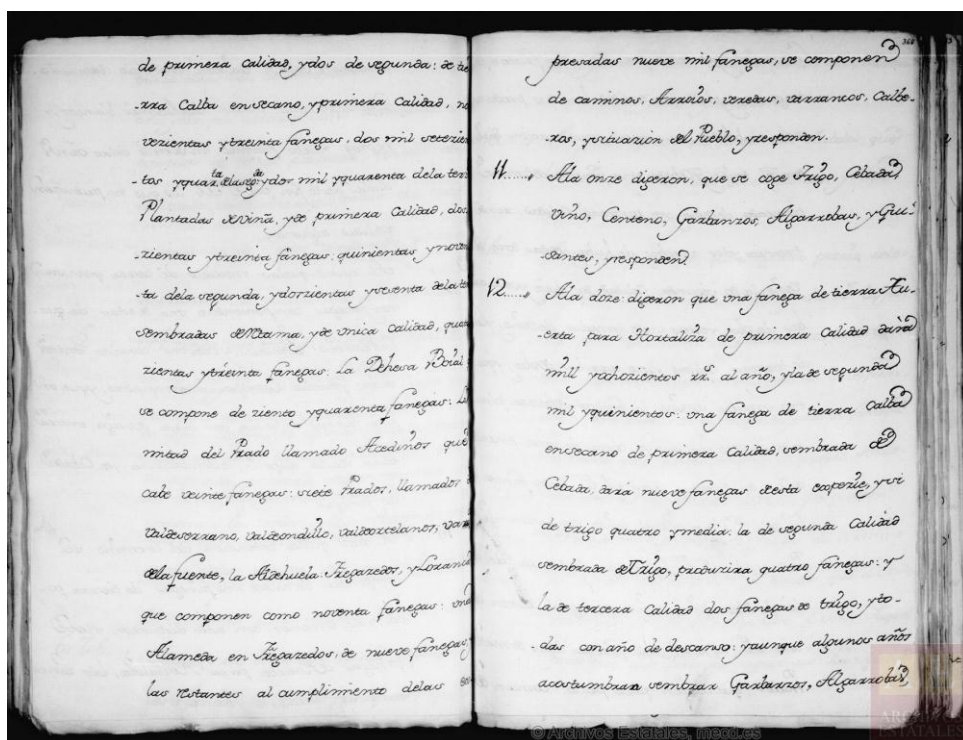
muestran el destacado peso de la actividad agraria en Fuenlabrada, más aún si se tienen en cuenta de oficios destinados a la transformación y comercialización de productos agropecuarios (cardadores, tejedores, arrieros, panaderos, bodegueros, etc.).

De acuerdo con esta misma fuente, sabemos que el 77% del término municipal se dedicaba a las tierras de *pan llevar o calvas*, haciendo referencia al cultivo de cereales de secano. Predominantemente se cultivaba en secano, trigo, cebada, centeno y avena, y en menor proporción plantaciones arbóreas como el olivo y los algarrobos y arbustivas como la vid y el retamar, y en menor proporción, garbanzos, guisantes, y en las zonas húmedas hortalizas. La productividad y variedad de los cultivos estaba limitada por las condiciones climáticas y edafológicas que obligaba a un sistema de cultivo muy extensivo, de año y vez, a pesar de la cercanía a una gran ciudad como Madrid que demandaba importantes cantidades de alimentos de los pueblos próximos.

El mapa de aprovechamientos agrarios se distribuían en 6.370 fanegas de secano (77,5%), 1.132 fanegas de viñedo (13,8%), 443 fanegas de retamares (5,4%) que se destinaban a combustible para los hornos de pan y 7 fanegas de huerta para hortaliza, ubicadas en la zona húmeda del término (0,08%). El resto de los usos estaban compuestos por 140 fanegas de la dehesa boyal, con pastos reservados estrictamente a los animales de labor y en general de aprovechamiento común para todos los vecinos, y algo más de 100 fanegas de prados para el resto del ganado.

Los datos catastrales ponen de manifiesto que el trabajo en la agricultura contaba con suficiente ganado de labor, constituido en aquellos años por 23 bueyes, 170 mulos y 76 asnos. Pese a que todos estaban declarados como animales de labranza, el hecho no deja de sorprender puesto que en Fuenlabrada más de un centenar de vecinos eran arrieros o trajineros, dedicados al transporte de alimentos. Probablemente ello se debiera a que los animales de labor, frente a los de transporte, estaban exentos de tributos. En cuanto a la cabaña lanar, que completaba la explotación familiar, habían inscritas casi 3.000 cabezas de las que, además de lana y leche, se aprovechaba su carne y piel para ser vendida principalmente en Madrid.

Entre las peculiaridades se observa que los viñedos estaban exentos de diezmos, lo que induce a pensar que su implantación en Fuenlabrada no databa de muy antiguo, pues de haber sido así hubiese estado sometido al pago de impuestos al clero.



**Figura 141. Detalle de las Respuestas sobre la superficie de la tierra y los tipos de cultivo de las Respuestas Generales del Catastro de la Ensenada (1751), correspondiente al municipio de Fuenlabrada. Fuente: Portal de Archivos Españoles del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.**

La proporción de la superficie cultivada de trigo y cebada fluctuaba en función de las demandas de la capital. Mientras que durante el siglo XVI la demanda urbana generó un aumento de la producción de trigo, en la siguiente centuria predominó el cultivo de cebada para alimentar el creciente ganado de la Villa y Corte (García, 2008a:352). En 1581, con el fin de asegurar este abastecimiento a Madrid, se obligó a los pueblos situados a 12 leguas de la capital a aportar una determinada cantidad de pan a un precio fijo, imposición que se convertiría en una pesada carga para los vecinos, ya que reducía las posibilidades de obtener mayores beneficios, principalmente en épocas en las que la escasez podría haber generado un fuerte incremento de los precios (Domínguez, 1979:702). La actividad agraria era predominantemente extensiva, de carácter natural, y se apoyaba en el trabajo de campo de la ayuda del ganado de labor entre mulos, bueyes y asnos.

La tierra de regadío en forma de huertas de primera y segunda calidad ocupaba por entonces corta superficie sobre las tierras húmedas del paraje de *Fregazados*. Había también unas pocas fanegas de alameda, recién plantadas según las noticias catastrales, informando el concejo que tal plantación se había hecho en cumplimiento de las órdenes de S.M., probablemente el Decreto de montes y plantíos de 1747, que obligaba a la plantación de pinos y encinas en un cinturón de 20 leguas alrededor de la capital (Manuel Valdés, 1995), pero que en Fuenlabrada, dadas sus características edáficas puede que fueran álamos sobre los suelos más frescos.

**Tabla 43.** Usos del suelo de Fuenlabrada.

	Fanegas declaradas en las segundas Respuestas Generales	Fanegas resultantes por la agregación de datos de libro (fanegas-celemines)
Huerta 1ª calidad	5	5-0
Huerta 2ª calidad	2	0-6
Secano 1ª calidad	930	1.007-6
Secano 2ª calidad	2.740	3.290-3
Secano 3ª calidad	2.040	2.072-6
Viña 1ª calidad	230	243-1
Viña 2ª calidad	590	591-5
Viña 3ª calidad	260	298-1
Retamar	430	443-0
Dehesa Boyal	140	140-0
Prado de Hazedinos	20	20-0
Prados	90	98-0
Alamedas	9	9-0
Total	7.486	8.216-28

Fuente: Respuestas Generales del Catastro de la Ensenada año 1753 (Camarero, 1990: 28).

La información del Catastro permite reconstruir también, con relativa precisión, las cargas que soportaba la sociedad fuenlabreña en relación con la fiscalidad eclesiástica. La Iglesia, que tuvo un papel económico muy importante en la sociedad del Antiguo Régimen, se nutría de la existencia de un aparato fiscal propio, con los ingresos obtenidos por diezmos y primicias de la producción agropecuaria, de las rentas de sus bienes patrimoniales y, en menor medida, de las limosnas a pie de altar y por los oficios religiosos celebrados. Las primicias generalmente consistían en entregas en especie, así como los *diezmos de menudos*, que correspondían a las hortalizas y a las aves de corral. En Fuenlabrada, según las Respuestas Generales, un clero numeroso, que constituía casi el 3% de los vecinos, ejercía un importante control económico sobre las cosechas y el ganado, exceptuando el de labor, a través del cobro de los diezmos.

La actividad agraria era predominantemente extensiva, de carácter orgánico, basada en el trabajo con ganado de labor de mulos, bueyes y asnos, en explotaciones familiares o minifundistas, aunque con la presencia también de algunas explotaciones grandes, tanto de residentes como, sobre todo, de forasteros, casi siempre arrendadas, lo que explica el elevado número de jornales censados, y orientada tanto a la autosuficiencia local como a la producción de excedentes para el abasto de la Corte, en un contexto general de escasez de agua y de pobreza rural bastante extendida.

**Tabla 44.** Ejemplo de las posesiones, rentas y cargas de un vecino acomodado de Fuenlabrada a mediados del XVIII.

Don Joseph Escolar y Bargas	Reales
Por una casa que havita en la calle de la Fuente, valuado su arrendamiento en	550
Por otra en la misma calle, en	200
Por otra en la de Humanes, en	200
Por otra en la propia calle, en	200
Por otra en la de el Arena, en	200
Por un pajar en la citada calle, valuado su arrendamiento en	100
Otro en las heras de arriva, en	100
Por una hera de trillar, su arrendamiento en	80
Por 41 fanegas de tierra calva, que en un año se siembra y otro descansa, de la mejor calidad, incluso el valor de la paja, a 104 reales,	4.264
Por 162 fanegas y 4 zelemine, de segunda calidad, a 71 reales,	11.525
Por 66 fanegas y 4 zelemine de inferior, a 44 reales,	2.918
Por 14 fanegas y 6 zelemine de viña de la mejor calidad, a 72 reales	1.044
Por 28 fanegas y 9 zelemine de mediana, a 45 reales,	1.294
Por 4 fanegas y 3 de inferior, a 27 reales,	114
Por 8 fanegas y 6 zelemine de retamar, a 12 reales,	102
<b>Total</b>	<b>102</b>
<b>Cargas</b>	
A la Memoria de D. Pedro Muñoz, rédito	14
Al Hospital de Fuenlabrada	16
A la Capellanía de Animas	30
A la Memoria de Magdalena de la Cruz	66
A la Capellanía de D. Pedro Muñoz	75
A la de D. Pedro Gómez	80
Al Convento de Religiosas de Santa Juana de Griñon	45
<b>Total Cargas</b>	<b>326</b>
<b>Cargo Líquido</b>	<b>22.690</b>

Fuente: Respuestas Generales (Camarero, 1990: 12 y 13).



### 7.4.3 Agricultura y paisaje agrario a mediados del siglo XIX

Un estudio en detalle del Padrón Fiscal de Rústica de 1850, conservado en el Archivo Municipal, dibuja una economía local que seguía orientada a cubrir las demandas del mercado madrileño. El estudio exhaustivo del contenido del Padrón, parcela a parcela, propietario a propietario, aporta un panorama preciso de la estructura agraria del municipio y de los usos del suelo.



**Figura 142. Portada del Padrón Estadístico de 1850 de Fuenlabrada. Resumen general de la propiedad territorial y compraventa de la Rustica. Fuente: Archivo Municipal de Fuenlabrada.**

La producción del secano seguía siendo la superficie mayoritaria y la estructura de la propiedad de la tierra estaba basada en el predominio de la pequeña y mediana explotación de una agricultura eminentemente familiar, aunque también había muchas tierras cultivables que pertenecían a vecinos no residentes. Según los datos del Padrón podemos observar que la estructura de la propiedad y el tipo de cultivos seguía siendo muy similar a la centuria anterior. Fuenlabrada sigue siendo un término cerealista, dominado por las sembraduras de secano, con algo más de 7.500 fanegas, en nada menos que 3.150 parcelas, lo que pone de manifiesto el minifundismo del terrazgo labrado. Las viñas, que parecen haber aumentado algo con respecto al XVIII, y los olivares, solos o unidos los viñedos, apenas sumaban 250 fanegas, en parcelas muy pequeñas también. Habrían desaparecido según el Padrón, los retamares, de significativa presencia un siglo antes, aunque muy bien podrían ser, en todo o



en parte, las 681 fanegas de tierras eriales. Destaca la permanencia de aproximadamente 200 fanegas de prados de pasto y 7 fanegas de arbolado en dos parcelas, con álamos, fresnos y chopos.

En la zona más húmeda del término, conocida como Fregacedos, se aprovechaba una superficie de 12 fanegas y 1 celemin en 31 piezas de tierra regadas a pie y “sembradas de hortalizas”. Las dimensiones de las parcelas con hortalizas y la información de quién las labraba nos permiten deducir que estaban orientadas principalmente al autoconsumo o para abastecer el mercado local, ya que en el 78% de las tierras las labraban los dueños con vecindad en Fuenlabrada, y la superficie de las tierras en el 90% de los casos tenían una extensión igual o menor a 1 fanega. A diferencia de la pequeña dimensión de las parcelas de regadío el cultivo de cereal con una superficie total de 7.542 fanegas y 11 celemines, se orientaba principalmente abastecer la demanda madrileña.

**Tabla 45.** Resumen del Registro de Fincas Rústicas con los cultivos y usos del suelo en 1850.

	De 1ª	De 2ª	De 3ª	De 4ª	De 5ª	Nº Total de fanegas
Tierras de huerta con riego de pie sembradas de Hortaliza	8	3	1			12
Tierras de labrantías de secano	410	1029	2779	2279	1045	7.542
Viñas con 67.840 cepas	31	60	80			171
Plantíos de Vid , con 18.910 vides, exentas como viñas				48		48
Olivares con 1.487 olivos	7	14	17			38
Olivos con viñas 579						
Tierras labrantinas 91						
Prados de pastos	50	129	21			200
Alamedas con 700 árboles, álamos, fresnos y chopos	4		3			7
Heras sin empedrar	24					24
Tierras eriales					681	681
Total fanegas						8.723

Fuente: Padrón Físcle de Rústica e 1850 de Fuenlabrada

Pese a la estabilidad de los cultivos y los usos del suelo, algunos cambios de cierta importancia se habían producido en la titularidad y estructura de la propiedad del municipio. Hacia 1850, la desamortización de bienes rústicos eclesiásticos, promovida a partir de 1836 por distintos decretos del gobierno liberal de Mendizábal, se había consumado en los campos de Fuenlabrada. Según información del Padrón, en 1850 apenas quedaban en manos del Estado 6 fanegas aún no vendidas “que pertenecieron a las monjas de Santa Clara”. Las tierras antaño del clero debieron pasar a particulares de Fuenlabrada u otras localidades, a la luz de la información del Padrón, en el que no consta propiedad alguna de eclesiásticos.

Frente a la enajenación de los bienes de la Iglesia, pervivían las tierras amortizadas de titularidad municipal, pues el Padrón de 1850 se confecciona cinco años antes de la conocida como Ley de desamortización general o de Madoz (1855), que puso en venta, entre otros bienes, los propios y comunes de los ayuntamientos.

Las tierras concejiles de Fuenlabrada censadas en mediados del XIX estaban compuestas por 200 fanegas comunales en cinco parcelas, localizadas en el camino de Pinto, Valdeserranos, Acedinos, Valdehondillo y Barranco de la Fuente, utilizadas para el pastoreo del ganado de labor, 120 fanegas entre la cañada real, los abrevaderos y los caminos, 13 tierras con una superficie de 79 fanegas destinadas al cultivo de cereal y 14 fanegas con álamos, fresnos, chopos y olmos. Los prados del común los destinaba habitualmente el ayuntamiento para que pastaran los animales de labor y, en época de mucha penuria, en todo o en parte parece que se cedían a los más necesitados del lugar para laboreo y siembra temporal. Así ocurrió ya en el primer tercio del siglo XX con la cesión a la Sociedad Benéfica de Obreros, que aprovechaba aquellos terrenos con cultivos de huerta.

El proceso desamortizador que se inicia en 1855 fue reduciendo los bienes propios y del común. En Fuenlabrada debieron comenzar en 1849, prolongándose hasta 1867 y afectando al Barranco del Puerco, a Valdehortelanos y Fregacedos y a algunos otros puntos, sin que se conozca hasta el momento la superficie vendida, sino solo el valor en remate, como recoge la tabla adjunta extraída del libro de Gómez Ruiz (1998: 265). No obstante, el ayuntamiento mantuvo parte de su propiedad rústica, en una cuantía que hasta el momento desconocemos, que en parte fue vendiendo tiempo después para hacer frente a los estragos de la Guerra Civil, a las constantes exigencias fiscales de la postguerra y a las necesidades de inversión para acometer obras necesarias durante la década de los setenta del pasado siglo (Rodríguez y Gómez, 2008). Tenemos constancia, como veremos más adelante, que las subastas de pastos en los prados comunales y de suertes de labor municipales seguían produciéndose en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX.

**Tabla 46.** Relación de bienes de propios sacados a subasta entre 1859 y 1867.

Comprador	Bienes	Año subasta	Remate (reales)
Don Pedro A. Peñalver	Dos suertes B° del Puerco	1859	41.000
Felipe Martín	Una suerte B° del Puerco	1859	31.000
Guillermo Navarro	Cerca del concejo	1859	21.000
Guillermo Navarro	Una suerte B° del Puerco	1859	15.400
Elías Pérez	Una suerte B° del Puerco	1859	17.560
Nicasio Hernández	Taberna dec/ Humanes	1859	22.000
Nemesio Gómez	Una suerte en Valdehortelano	1861	6.000
Nemesio Gómez	Una suerte en Valdehortelano	1861	6.150
Nemesio Gómez	Una suerte en Valdehortelano	1861	2.420
Baldomero Ocaña	Tierras de Fregacedos	1859	8.100
Julían Campos	Carnicería- matadero	1860	6.420
Nemesio Gómez	Taberna de la Plaza	1861	6.065
Pedro Ocaña	Alameda de Fregacedos	1867	36.000
Luis Galván	Tierras en alameda próxima	1867	15.710
Melitón Sanz	La otra parte de la alameda	1867	3.410

Fuente: Gómez (1998:265)

**Tabla 47.** Detalle de bienes propios y del común del ayuntamiento de Fuenlabrada en 1850.

Ubicación	Cultivo	Total (cabida en fanegas de tierra)	Quien lo labra
<b>Barranco del Puerco</b>	Cereales	6	Propios
<b>Fregacedos</b>	Cereales	5	Propios
<b>Camino de Parla</b>	Cereales	6	Propios
<b>La Cueva</b>	Cereales	6	Propios
<b>Camino de Móstoles</b>	Cereales	7	Propios
<b>Aldehuela</b>	Cereales	6	Propios
<b>Taraza</b>	Cereales	6	Propios
<b>Barranco del Puerco</b>	Cereales	6	Propios
<b>Camino de Polvoranca</b>	Cereales	6	Propios
<b>Barranco de la Presa</b>	Cereales	6	Propios
<b>Valdehortelano</b>	Cereales	10	Propios
<b>Barranco del Puerco</b>	Cereales	6	Propios
<b>Cruz de Luisa</b>	Cereales	3	Propios
<b>Alameda Fregacedos</b>	510 álamos, fresnos y chopos	4	Propios
<b>Alameda inmediata al pueblo</b>	190 olmos	3	Propios
<b>Vega camino de Pinto</b>	Prados	110	Común de los vecinos
<b>Valdeserrano</b>	Prados	10	Común de los vecinos
<b>Acedinos</b>	Prados	69	Común de los vecinos
<b>Valdehondillo</b>	Prados	3	Común de los vecinos
<b>Barranco de la Fuente</b>	Prados	8	Común de los vecinos

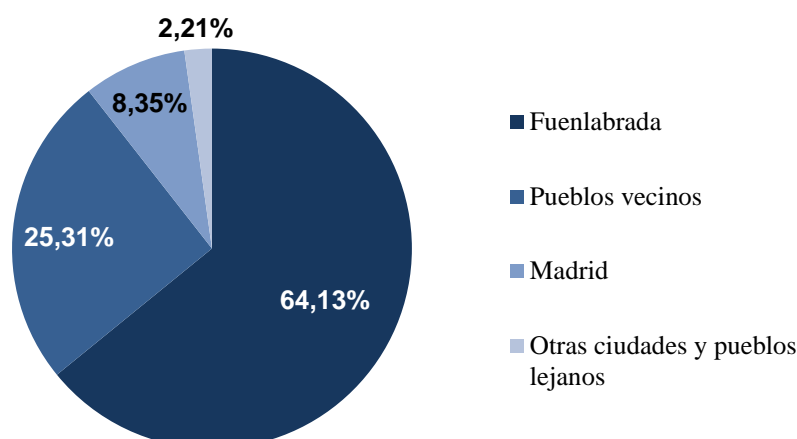
Fuente: Padrón Fiscal de Rústica 1850, elaboración propia.

El Padrón ofrece también un panorama detallado de la estructura de la propiedad rústica del municipio y de los regímenes de tenencia de la tierra. Tras la desamortización de los bienes del clero, Fuenlabrada presenta una distribución de la propiedad caracterizada por el protagonismo de las pequeñas y medianas propiedades particulares, en su gran mayoría de vecinos residentes en la localidad. Hay también propietarios forasteros, de municipios vecinos, como Getafe, Leganés, Móstoles, Parla, Pinto o Alcorcón, dueños también de tierras de pequeña dimensión por lo general.

[illegible]

**Figura 143. Asiento del Padrón Estadístico de 1850 de Fuenlabrada que muestra la relación de la propiedad territorial, el tipo de cultivo y las calidades de las tierras. Fuente: Archivo Municipal de Fuenlabrada**

Un grupo destacado es el de propietarios residentes en Madrid, entre lo que figuran los mayores terratenientes foráneos, varios de ellos pertenecientes a la nobleza, como el Marqués de Valmediano, terrateniente a escala nacional, con 241 fanegas de labor de secano en el municipio, o el Conde de Oñate, con 279 fanegas. Pero hay también un grupo significativo de propietarios poderosos locales, como Elías Pérez, titular de algo más de 200 fanegas, o los herederos de Santos Escolar, con 204 fanegas, ambos sin embargo labradores directos de sus tierras, a diferencia de los propietarios nobles madrileños, que cedían sus fincas en arrendamiento, según la información padronal.



**Figura 144.** Lugar de vecindad de los propietarios de fincas rústicas de Fuenlabrada en 1850.  
Fuente: elaboración propia a partir del Padrón Fiscal de Rustica de 1850.

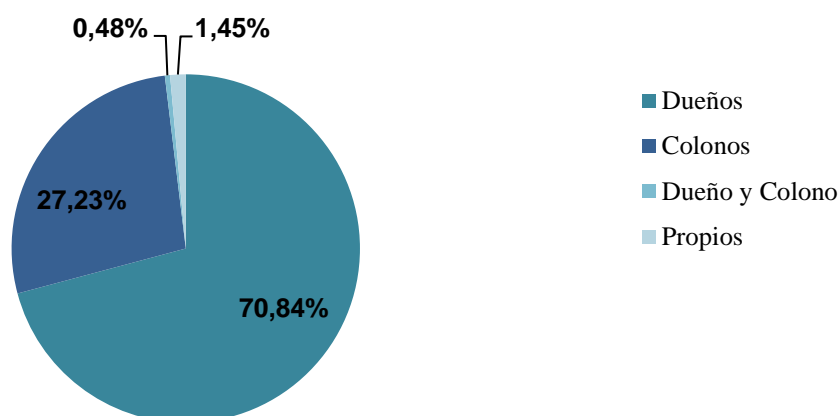
En el tránsito del siglo XIX al XX, tras las desamortizaciones, Fuenlabrada presenta una distribución de la propiedad similar a la actual, caracterizada por el protagonismo de las pequeñas y mediadas propiedades particulares, en su mayoría de vecinos residentes en la localidad y productores directos.

**Tabla 48.** Estructura de la propiedad de la tierra de de parcelas rústicas de Fuenlabrada según el Padrón Fiscal de Rustica de 1850.

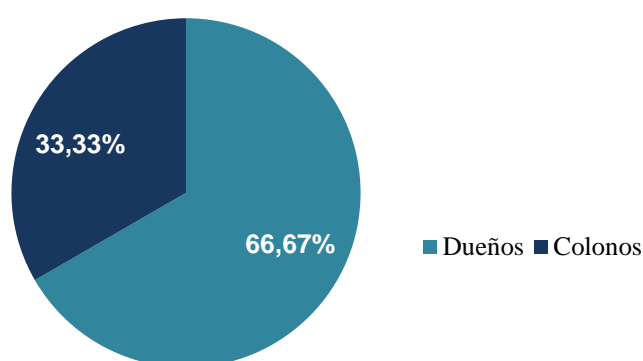
Fanegas	Nº propietarios	%	Superficie	%
Menos de 5	165	40,64	394,53	5,31
5 – 10	79	19,46	563,60	7,58
10 – 25	79	19,46	1153,20	15,51
25 – 50	37	9,09	1246,05	16,76
50 – 100	27	6,65	1119,00	15,05
Más de 100	19	4,68	2959,05	39,80
Total	406	100,00	7435,43	100,00

Fuente: Elaboración propia.

El rasgo característico del terrazgo fuenlabreño a mediados del siglo XIX, culminada la desamortización de bienes eclesiásticos, es el predominio de la explotación directa por parte de sus propietarios, con la excepción de las fincas de los titulares madrileños y de algunas otras localidades lejanas, y de unos pocos vecinos, que por razones que el Padrón no señala, cedían también a otros agricultores el laboreo de sus tierras. Se dibuja así una sociedad rural de pequeños y medianos labradores, de campesinos y jornaleros con muy poca tierra, frente a un grupo reducido de terratenientes foráneos y locales, aunque sin alcanzar los niveles de concentración y desigualdad de la propiedad del suroeste de la Península ibérica.



**Figura 145. Tierras de cereal labradas por la propiedad o por colonos en 1850. Fuente: elaboración propia a partir del Padrón Fiscal de Rustica de 1850.**



**Figura 146. Tierras de huerta labradas por la propiedad o por colonos en 1850. Fuente: elaboración propia a partir del Padrón Fiscal de Rustica de 1850.**

Según el Padrón Fiscal de 1850, tan sólo habían registradas 21 fincas de huerta, todas ellas ubicadas en Fregacedos, lugar donde actualmente se ubican las huertas hortícolas de Fuenlabrada. El 90% de estas huertas no superaban la fanega de superficie, y más de la mitad (66,67%) de ellas eran explotadas por sus propietarios

#### **7.4.4 Años difíciles. Segunda República, Guerra Civil y la Posguerra**

Una distribución desigual de la propiedad como la que recoge el padrón de 1850, con apenas un 5 % de propietarios controlando casi la mitad del término, frente a un elevado número de muy pequeño de propietarios y de jornaleros agrarios, unido al incremento demográfico que tiene lugar desde el último tercio del siglo XIX, agudiza en Fuenlabrada, como en tantos pueblos del sur de España, la presión sobre la tierra y la pobreza rural. A todo ello se unió a fines de los años veinte la crisis económica mundial del 29, con su corolario de paro, tanto en zonas urbanas como rurales, existiendo constancia de su incidencia en Fuenlabrada. En la localidad, según parece, “el paro afecta especialmente a los obreros afiliados al sindicato socialista” (Rodríguez y Gómez, 2008: 39).

En un ambiente de tensión social, de grandes expectativas y esperanzas, triunfa la Segunda República tras las elecciones municipales de abril de 1931. La crónica de su desarrollo en Fuenlabrada ha sido ya tratada en parte en la obra citada de José Luis Rodríguez y Gloria Gómez-Escalonilla. Ante la lentitud y vaivenes en la aprobación y aplicación de la ley de reforma agraria de 1932, que parece no tuvo incidencia alguna en el municipio, la única salida para atenuar los graves problemas de paro agrario en la localidad era la cesión por arrendamiento de los propios del municipio a los agricultores más necesitados.

Si bien parece seguro que “una parte de los bienes rústicos concejiles fueron vendidos entre 1859 y 1867 como consecuencia de la desamortización de Madoz de 1855” (Gómez Ruiz, 1998: 265), el Ayuntamiento mantenía aún un caudal de propios significativo a fines de la década de los veinte del pasado siglo.

**Tabla 49.** Inventario del patrimonio municipal a finales de 1900.

*Prado de la Vega de 130 fanegas 5 celemines.*  
*Prado de Acedinos de 40 fanegas 8 celemines.*  
*Prado de Aldehuela de 19 fanegas 2 celemines.*  
*Prado Barranco de la Fuente de 5 fanegas 1 celemín.*  
*Prado de Valdeserrano de 15 fanegas 1 celemín.*  
*Prado de la Presa de 6 fanegas 6 celemines.*  
*Prado de La Cueva de 10 fanegas.*  
*Prado Taraza de 9 fanegas 8 celemines.*  
*Prado Valdehondillo de 4 fanegas 2 celemines.*  
*Casa Consistorial, Plaza de España: 37.5000 pesetas.*  
*Edificio destinado a escuela en calle Arena: 15:000 pesetas*  
*Casa escuela en la Calle Madrid: 20.000 pesetas*  
*Casa Hospital en la Calle de la Fuente: 1.000 pesetas*  
*Casa Matadero en la Calle de la Fuente: 15.000 pesetas*

Fuente: Rodríguez y Gómez, 2008: 29

Los anhelos y esperanzas suscitados por la Segunda República se truncaron violentamente con el levantamiento militar del General Franco en julio de 1936 y la implantación de un régimen político dictatorial tras tres largos años de guerra civil. La guerra civil produjo en toda la comarca desastrosos efectos con sus inevitables secuelas de pillaje, impuestos, destrucción y hambre. Fuenlabrada fue saqueada en varias ocasiones y ante la falta de recursos y para poder hacer frente a las constantes exigencias fiscales, el consistorio tuvo que vender varios terrenos comunales.

Sin embargo, los expedientes de *Subastas de Prados Municipales* durante la guerra, indican que el consistorio mantuvo algunos prados y zonas de huerta que subastaba entre los vecinos. Es el caso de los campos de la Vega y Acedinos principalmente tierra de huerta, se subastaba a la Sociedad de Trabajadores, para su explotación en colectividad por campesinos sin tierra o pequeños propietarios, buscando aliviar la situación de los menos afortunados y allegar más ingresos para el municipio.

A continuación, de incluye el testimonio recogido en las entrevistas de Ángel González, Presidente de la Comunidad de Regantes Hortifuenla, rememorando lo que le contaron sus padres y abuelos sobre la actividad de la “Sociedad Agrícola de Trabajadores” y la labranza de las tierras de la Vega y Acedinos.

*“La Sociedad Agrícola de Trabajadores, según tengo oído de mis padres y mis abuelos, era una especie de cooperativa que pertenecía a UGT, por los años 20 o quizá menos para mejorar la situación de algunos labradores. Se estructuró en terrenos del ayuntamiento, que cedía en los campos de la Vega y Acedinos.*

*Eran terrenos que tuvieron que roturar pues su origen era de seco. A los comuneros que se acoplaron ahí, les dejaron hacer los pozos el ayuntamiento.*

*La Sociedad tenía una tienda o ultramarinos, ya que también traían de Madrid bebida, comestibles y de todo. Era una especie de economato que vendía más barato a sus socios y eso estuvo funcionando hasta casi la guerra.*

*Los que tenían mulas, el ayuntamiento les obligaba a ceder una mula una vez al mes para roturar, y ayudarles. Estaba bien organizado. La explotación de las tierras era para la colectividad, y no habían huertas individuales. Se le daba a la gente que no tenía fincas o a pequeños propietarios.*

*Esa colectividad producía en grandes cantidades y lo llevaban a Madrid. Tenían lo que llamaban el carro de la sociedad, y a la vuelta traían de Madrid otras cosas que no había en aquel entonces Fuenlabrada. Todo era para la cooperativa”.*

Extracto de entrevista Ángel González, presidente de la Comunidad de Regantes Hortifuenla (19/05/1955).



La penuria económica del conjunto de España, consecuencia de la guerra civil y de la ruptura de relaciones políticas y económicas con la mayor parte de los países del entorno, condujo a una economía autárquica, con una fuerte intervención del Estado hasta bien entrados los años 50, que afectó en particular al sector agrario.

Del Padrón Fiscal de Rústica de 1850 se sabe, que las tierras propias y del común de los vecinos de Fuenlabrada, había en total 5 prados con 200 fanegas que se utilizaban para el pastoreo del ganado de labor, 120 fanegas entre la cañada real, los abrevaderos y los caminos, 13 tierras con una superficie de 79 fanegas destinadas al cultivo de cereal y 14 fanegas con álamos, fresnos, chopos y olmos.

Las sucesivas leyes de desamortización fueron reduciendo los bienes propios y del común (Gómez,1988: 239), y en los años siguientes el ayuntamiento fue vendiendo los terrenos comunales para hacer frente a los estragos de la Guerra Civil, a las constantes exigencias fiscales de la postguerra, y a las necesidades de inversión para acometer obras necesarias durante la década de los 70s (Expedientes de contratación de subastas de prados municipales, 1935, 1939, 1945 y Rodríguez y Gómez, 2008).

Durante la posguerra en Fuenlabrada al igual que en el resto de España, el Estado ejercía un importante control sobre las cosechas, la distribución y el consumo de los productos agrarios. Se controlaban los precios mediante la fijación de cupos de entrega obligatoria a los organismos estatales creados al efecto; la imposición de tasas para la adquisición de medios de producción y materias primas y el establecimiento de superficies mínimas de cultivo (Gómez Benito y Luque, 2007). Esta política intervencionista trajo consigo grandes problemas de abastecimiento de alimentos y materias primas, de racionamiento del consumo (cartillas de racionamiento) y del aumento del fenómeno de estraperlo (mercado negro). Todo esto tuvo consecuencia en muchas economías locales una profunda descapitalización de las explotaciones familiares y una ruptura con el proceso de modernización que había comenzado hasta el inicio de la guerra civil.

Las labores, la siega y la trilla marcaban la vida agraria cotidiana de los sembrados de la localidad. Las fotografías siguientes y algunos extractos de entrevistas de campesinos de Fuenlabrada ilustran los trabajos de las tierras cerealistas y la cosecha de la aceituna.



**Figura 147.**  
**Imagen de**  
**labranza con**  
**mulas y bueyes**  
**hacia 1930.**  
**Fuente: fondo**  
**fotográfico del**  
**Archivo Municipal**

La agricultura se caracterizaba hasta finales del siglo XIX por cultivos extensivos. Se mantenía el sistema de año y vez, se araba con bueyes y mulas, y la siembra se realizaba a voleo.

*“Cuando llegaba el tiempo de espigar, en junio se empezaba la siega y venían segadores de Galicia y de Toledo. Venían las familias con sus hijos pequeños. Toda la familia participaba en la faena. El hijo mayor se hacía cargo de los pequeños, o se buscaba a alguien que se ocupara de ellos.*

*Quien contrataba a las cuadrillas o a los matrimonios preparaba la olla de cocido y llevaban la comida al campo en borrico o caminando. Se pasaban todo el día segando y sólo se descansaba una hora para almorzar. No es como ahora, la siega se hacía a mano con hoces y luego iban los más jóvenes detrás recogiendo puñados de lo que dejaban (cebada y trigo) e iban haciendo gavillas y luego se ataban”.*

**Extracto de entrevista Carmen Martín Martín (21/04/1940)**

### **Camino al Mercado de Legazpi**

Tras el cierre del Mercado de la Cebada, en el año 1935, se inaugura el principal mercado de abasto de verduras y hortalizas de Madrid junto a la plaza Legazpi. Éste mantuvo su funcionamiento hasta finales del siglo XX con la creación de Mercamadrid.



Figura 148. Camino al mercado de Legazpi. Fuente: fondo fotográfico del Archivo municipal

*“En Fuenlabrada había quién ponía puestos en los soportales de la plaza, pero la gran mayoría se llevaba al Mercado de la Cebada de Madrid. Luego se hizo el Mercado de Legazpi- que he ido con las mulas- y es donde se vendía bien. Las mulas tardaban hasta tres horas en llegar allí”.*

*“Cada explotación llevaba su carro de verdura, y luego de vuelta la cargábamos con un remolque de basura y la traíamos a la huerta.*

*Esa basura (el estiércol) se traía de lo que se llamaba la “busca” o de la “china”. Entonces en Madrid había corraleros que se dedicaban a recogerla. Basura de restos orgánicos y de los hornillos.*

*Era para alimentar la tierra, porque entonces no existían los nitratos ni esas cosas”.*

*Extracto de entrevista a Mariano González Naranjo (01/06/1964).*

### **Un complejo sistema de relaciones entre el campo y la villa**

Durante siglos, el suministro alimentario de las ciudades, como en el caso de Fuenlabrada, dependía de los campos circundantes, y su crecimiento estaba determinado en gran medida por la capacidad que tenían estos campos de alimentar al común de sus habitantes. En el caso de Fuenlabrada, podemos observar como existía una intensa relación entre el campo y los habitantes del municipio, y como su economía local era una economía sustentada en los recursos endógenos de su territorio. La sociedad tradicional rural producía prácticamente todos los alimentos necesarios para el sostén de su economía familiar.



**Figura 149. La matanza. Fuente: fondo fotográfico del Archivo municipal**

Una actividad tradicional que unía a las familias y al pueblo.

*“Aquí la mayoría de la gente hacía matanza. Las casas tenían corrales donde se criaba un cochino. Todos los desperdicios servían para criar al cerdo, y cuando venían los santos –el 1 de noviembre- mi padre le daba cebada molida que mezclaba con patatas cocidas que no “salían” (patatas pequeñas). En dos meses el cochino se ponía gordo. Algunos lo mataban en las casas, pero casi todo el mundo lo llevaba al matadero”.*

**Extracto de entrevista a María Ángeles de la Vieja Escolar (17/10/1945)**

En el imaginario colectivo residía un importante vínculo con el paisaje agrario, siendo este un punto de encuentro entre la cultura campesina y habitantes de la villa. El paisaje agrario y la cultura campesina conformaban una pieza clave de la identidad territorial de Fuenlabrada.

A través de las siguientes fotografías, vemos como el paisaje agrario tenía un alcance público de bien de interés general, a la vez que actuaba como marco de experiencia y convivencia entre los habitantes. La apropiación del paisaje y su disfrute por parte de los vecinos y vecinas de Fuenlabrada, favorecía sin duda el fortalecimiento de la faceta productiva ejercida por los y las agricultoras y la valoración social de la profesión.



**Figura 150.** La huerta espacio de trabajo y ocio. Disfrutando de un baño en un aljibe a mediados de los 60. Fuente: Asociación de Vecinos del Casco Antiguo.



**Figura 151.** El día de la Tortilla: festividad que tuvo origen en el siglo XVI, cuando las familias acudían al pueblo de Cubas, a venerar a Santa Juana, una mujer que según la leyenda popular hacía milagros (Rodríguez y Gómez, 2008). Fuente: fondos del Archivo Municipal.

### **Las tierras y los prados del común**

Las tierras y los prados del común, representaba un importante recurso para la economía local. Fuenlabrada hasta bien entrado el siglo XIX, poseía un importante patrimonio de bienes comunes y propios. Los bienes comunes estaban conformados por alamedas, prados, bosques, y eran gestionados en colectividad por todos los vecinos, fundamentalmente para que pastara el ganado de labor y el ganado lanar. En el caso de los bienes propios, se diferenciaba de los primeros en que eran administrados directamente por un consejo, y cuyas plusvalías en caso de que las hubiera iban destinadas para el mantenimiento de la comunidad. Los bienes propios se subastaban para aliviar aquellos agricultores que no tenían ninguna propiedad o que tenían pequeñas explotaciones.

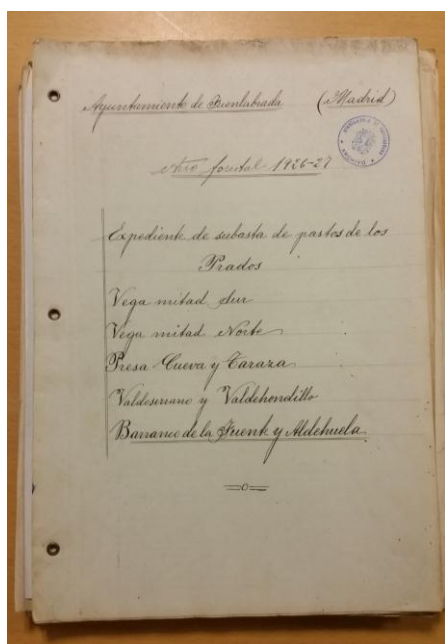
En el caso de Fuenlabrada, en el registro del Padrón Fiscal de Rústica de 1850, hay inscritas 93 fanegas de tierras, distribuidas en 16 parcelas rústicas en total de bienes propios, en los



que se cultivaban principalmente cereales, y en menor proporción hortalizas. Estos bienes estaban ubicados en el barranco de la Presa y el barranco de la Fuente, en Fregacedos, en el camino a Parla, a Móstoles y Polvoranca, en Aldehuela, y en la zona de Valdehortelanos. También había una arboleda (álamos, fresnos y chopos) en la zona de Fregacedos e inmediatamente al lado del pueblo. En cuanto a los bienes comunes, hay registradas 200 fanegas distribuidas en 5 prados, en las zonas del camino a Pinto, en Valdeserrano, en Acedinos, Valdehondillo y en el Barranco de la Fuente.

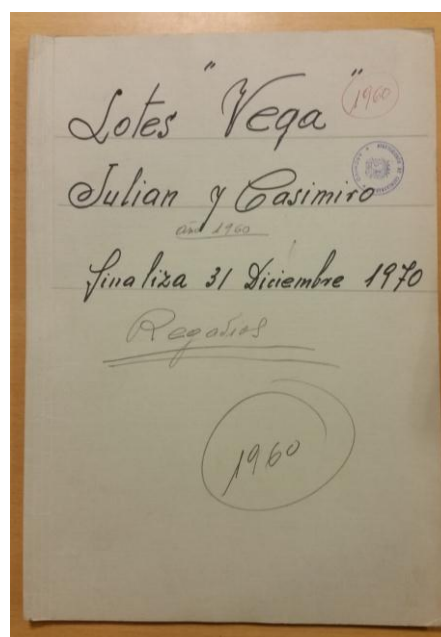
Sin embargo, con el transcurso de los años, estos bienes propios y comunes empezaron a ser fraccionados y privatizados, perdiendo su carácter originario. Igualmente, la red de caminos y vías pecuarias se vieron invadidos por la expansión urbana, rompiéndose de esta forma una estructura territorial configurada para beneficiar los intereses del común, la gestión sostenible de los recursos naturales y con una clara orientación para favorecer el tejido económico local de sus habitantes. Estos cambios en la propiedad, explican muchas de las presiones actuales a las cuales está sometida la agricultura y la ganadería tradicional a pequeña escala.

Hay constancia en el archivo municipal de subastas de pastos en los prados de los propios hasta tiempos recientes. La fotografía adjunta muestra el acta de subasta de 1974 en Aldehuela, Valdesarrano, Valdehondillo, Taraza y Barranco de la Fuente.



**Figura 152. Expediente de subastas de pastos del Ayuntamiento de Fuenlabrada entre 1926-1927.**

**Fuente: Fondos del Archivo Municipal**



**Figura 153. Expediente de subastas de pastos del Ayuntamiento de Fuenlabrada entre 1960-1970.**

**Fuente: Fondos del Archivo Municipal**

### **La contribución de la mujer en el campo**

El trabajo de la mujer fue decisivo en las economías agrarias familiares, y particularmente en la huerta fuenlabreña. Las mujeres aportaban una importante mano de obra agrícola en las épocas de cosecha, y sobre todo para la escardada antes de la aparición de los herbicidas, que dividían con el trabajo doméstico. “Con ellas y por ellas se va sujetando este sector”, dice con razón Ángel González, con trabajo permanente y “de más paciencia”, como recuerda M<sup>a</sup> Ángeles de la Vieja rememorando la limpieza de malas hierbas. Igualmente tuvieron y siguen manteniendo un papel fundamental en el mantenimiento de la familia y en el cuidado de los animales, desarrollando un papel imprescindible para el mantenimiento de las economías familiares campesinas. A pesar de su invisibilidad, su participación en el sector hortícola ha resultado de vital importancia, siendo una pieza fundamental para el desarrollo de la actividad agraria que tiene hoy en día Fuenlabrada.

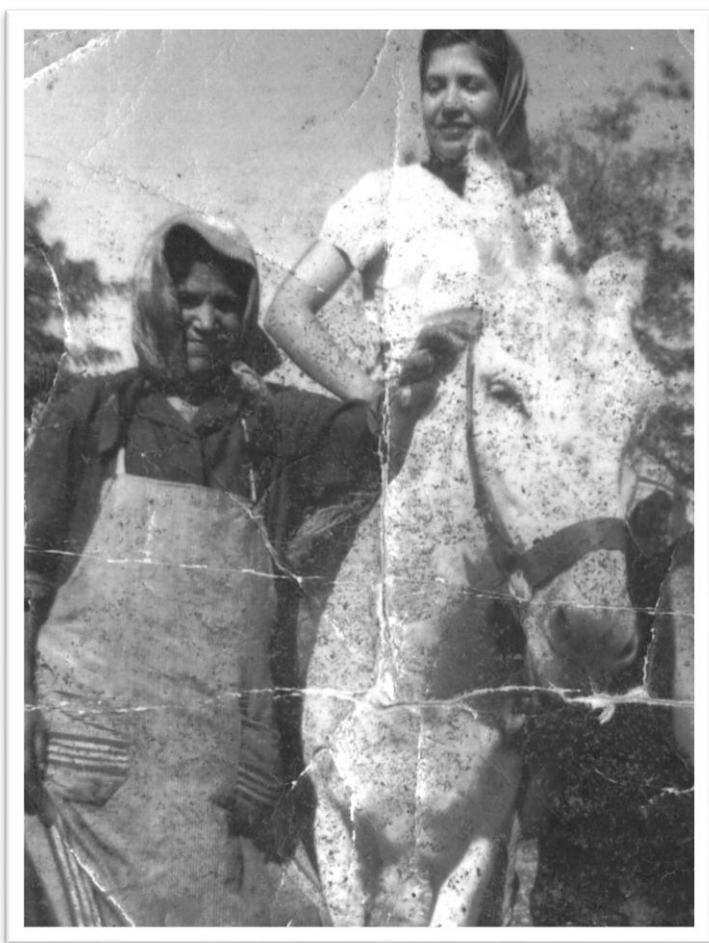
*“El papel de la mujer en la agricultura, ya no solo aquí, sino en todos los sitios, ha sido fundamental. La mujer yo creo que ha sido el apoyo más grande que ha tenido el regadío.*

*La mujer ha estado ligada al campo de siempre, en las zonas de secano pero aquí en el regadío más ligada todavía porque se ampliaba el plazo. Las mujeres que trabajaban en la huerta se dedicaban a escardar (quitar las malas hierbas). A lo mejor terminaba de escardar que se hacía en septiembre pero luego como son explotaciones familiares con hijos pequeños, tenía que arreglar todo para su familia.*

*A ellas se debe el éxito de las explotaciones familiares, gracias a ellas pudieron florecer las economías familiares, si es que lo hicieron algún día. Con ellas y por ellas se va sujetando este sector, porque son las sufridoras en silencio de este mal valorado oficio. Han llevado el peso de la familia con el cuidado de los hijos que sólo han sido ellas. Han sido administradoras no sólo del hogar, sino también del negocio y sobre todo, han sido la mano de obra necesaria según las necesidades de las explotaciones y muchas de ellas sin venir de éste sector que lo desconocían sacrificando vacaciones y ratos de ocio pero estar siempre apoyando.*

*A partir de los 70, la mujer se empieza a desengancharse de la agricultura porque entran los herbicidas, y ya no fue necesario escardar”.*

**Extracto de entrevista Ángel González, presidente de la Comunidad de Regantes Hortifuenla (19/05/ 1955).**



**Figura 154. Imagen, de pie, de la señora Tomasa, jornalera de Fuenlabrada.**

**Fuente: Antonio Hernández Zamora**

*“Yo empecé a trabajar en la huerta y a ayudar a mi padre cuando tenía 14 años, porque en mi casa éramos bastantes y vivíamos de la huerta, como mucha gente de Fuenlabrada.*

*Mi padre, lo que más tenía eran repollos y coliflores en el invierno. En el verano lechugas y también bastantes tomates con lo que los mandaba al Mercado de Legazpi. En el verano se sembraban zanahorias, y como no había los adelantos que hay ahora, echaban muchas hierbas y había que aclararlas.*

*Las mujeres iban a las huertas sobre todo a limpiar las malas hierbas Yo iba con una cucharita y estábamos todo el verano ahí. Eso lo hacíamos las mujeres porque era un trabajito de menos esfuerzo y de más paciencia. Luego vino el petróleo, que se echaba y se morían todas las hierbas (se empleaba el petróleo como herbicida)”.*

**Extracto de entrevista a María Ángeles de la Vieja Escolar (17/10/1945)**





**Figura 155. La mujer en el campo. Fuente: M<sup>a</sup> Ángeles de la Vieja Escolar**

La mujer ha compartido muchas tareas agrarias y ha sido un pilar fundamental para las explotaciones familiares. Sin embargo, su trabajo no ha gozado del suficiente reconocimiento social, económico y jurídico.

Uno de los rasgos que han caracterizado a las sociedades rurales ha sido la división de labores por sexos, y Fuenlabrada no ha sido la excepción en este sentido. Estas labores a pesar de ser esenciales para la estructura familiar las asumen solas las mujeres y nunca han recibido la compensación económica. Además, su compatibilización con el trabajo en el campo en las épocas que se requiere en las explotaciones familiares, este trabajo tampoco ha cotizado a la Seguridad Social, generándose una economía



**Figura 156. Labores domésticas en el campo. Fuente: fondos del Archivo Municipal**

#### **7.4.5 Segunda mitad del siglo XX: Incremento de la superficie regada con agua subterránea.**

En Fuenlabrada como en el resto de España, entre mediados del siglo XX hasta la década de los ochenta, se produce el paso de una sociedad eminentemente agraria y rural hacia una sociedad más urbana, y un giro hacia una economía industrial y de servicios.

La agricultura industrializada sustituye a la agricultura tradicional y autosuficiente. Durante la segunda mitad del siglo XX, la superficie regada crece de forma espectacular con la perforación mecánica de los pozos profundos. Sin embargo, a pesar del aumento en la superficie de regadío, tanto en Fuenlabrada como en el resto de la región metropolitana, el fenómeno del boom inmobiliario a finales de los años 60, provoca una disminución del suelo agrícola y la actividad del sector agrario es cada vez más minoritaria.

La expansión del área regada en la comarca suroccidental se vio acompañada por altos niveles de intensidad productiva, a base de una horticultura diversificada orientada al mercado de Madrid (Martínez y Mata, 1987). La extracción del agua del acuífero terciario detrítico de Madrid, se consiguió introduciendo en Fuenlabrada diversas técnicas a lo largo de este periodo, desde las rudimentarias poleas, las norias de tracción animal hasta las actuales bombas a electricidad. No obstante, la ampliación de la superficie regada al igual que en los municipios cercanos, no creció de forma notable hasta la segunda mitad del siglo XX. Situación que se dio gracias a las innovaciones de nuevas técnicas de perforación mecánica de pozos profundos y la generalización de las bombas aspirantes con motor de gasolina primero, y después de las bombas sumergibles con energía eléctrica, según indica el estudio realizado sobre los riegos tradicionales con agua subterránea en el sur de Madrid, realizado por medio de un convenio de colaboración entre la Universidad Autónoma de Madrid y la Confederación Hidrográfica del Tago (López et al., 2011).

En la zona todavía hay vestigios de pozos de gran diámetro y norias de tracción animal, algunas de las cuales seguían estando operativas en los años 60 del siglo pasado. Estos pozos tenían entre 25 y 40 de profundidad, con largas galerías en el nivel freático con una tipología claramente árabe, de la que existen numerosas captaciones en la región claramente identificadas como tales (López, 2008). Durante los años 70 y 80, los pozos fueron equipados con bombas sumergibles y se profundizó más la captación de agua mediante sondeos, lo que permitió garantizar una mayor diversidad y abundancia en las cosechas a diferencia del cultivo en secano.

Es durante este periodo cuando se configura el paisaje agrario que tenemos hoy en día, representativo de la agricultura irrigada que surge a partir de la transformación de antiguos terrazgos de secano.

Como ya se ha señalado en un capítulo anterior, el techo de la superficie regada madrileña se sitúa en los comienzos de la década de los sesenta (Gómez, 1985), consolidándose una dinámica de disminución la población activa en la agricultura en la Comunidad de Madrid. Dinámica que coincide con la aprobación del Plan General del Área Metropolitana de Madrid (1963) y la Red Arterial de Madrid, que implanta un modelo territorial centro-periferia

concediendo a Fuenlabrada la función de ciudad dormitorio, para posteriormente albergar uno de los mayores polígonos industriales de la Comunidad. Durante la década de los 70, se produce un aumento de población en Fuenlabrada que llega ser un 60% mayor en el número de habitantes en tan solo diez años debido a un aumento en la natalidad y la llegada de la inmigración desde las zonas rurales.

**Tabla 50.** Cultivos y aprovechamientos agrarios del municipio de Fuenlabrada en 1958.

<b>Cultivo/uso</b>	<b>Ha</b>	<b>%</b>
Cereal de secano	3.385	89,2
Olivar	41	1,1
Viña	64	1,7
Prado	27	0,7
Huerta	145	3,8
Cereal de regadío	53	1,4
Prado regadío	3	0,1
Eras	20	0,5
Árboles ribera	2	0,1
Pastos	54	1,4
<b>Total</b>	<b>3.794</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda, Sección Especial de Coordinación de Valoraciones de Rústica (Depósito en el Dpto. de Geografía de la UAM).

Conviene señalar, que la extracción del agua subterránea obtenida mediante pozos, se debió a la iniciativa de miles de usuarios que buscaban sus propias fuentes de suministro, con escasa participación de las administraciones públicas en la planificación, administración y gestión del recurso (Hernández y López, 2007). Esto ha generado una situación de ilegalidad en la gestión del agua de algunas infraestructuras hidráulicas que aún persisten en esta comarca, lo que ha venido acompañado de una baja inversión orientada a la modernización del regadío

Hay constancia a través de documentación que está en el Archivo Municipal de que la perforación de pozos y la puesta en regadío tuvo lugar tanto en fincas privadas, como en fincas del patrimonio municipal, de las que hasta entonces se venían arrendando en suertes para secano



**Figura 157. Hortelanos junto a pozo. Fuente: Asociación del Casco Antiguo**

*“Antes del regadío se cultivaba todo cereal, alguna leguminosa, garbanzo y también había, lo que ya no existe el olivar y la vid. Se hacía vino aquí, y casi todo era consumido en Fuenlabrada porque no se hacían grandes cantidades. El consumo de casi toda la aceituna era para aceite. En la zona había almazaras en Titulcia y en Humanes.*

*La agricultura de secano deja de ser rentable en los años 50, y es entonces cuando se pasa al regadío. En hacer los pozos, las captaciones, el saneamiento del suelo, estanques, digamos ponerlo en producción para el regadío no hubo prestaciones por parte de ninguna administración, fue todo asumido por las explotaciones familiares.*

*Hubo una época, en los años 50 y 60 que pasó a ser policultivo, lo que nosotros llamamos “manejo” (lechugas, apio, cebolleta, cebolla, perejil repollo, coliflor, zanahoria, puerro..). En casi todas las explotaciones había de 8 a 12 variedades diferentes. A partir de los años 70 empieza la acelga cada vez a intensificarse, porque debido a que empezó antes el boom urbanístico en Leganés se dejó de cultivar tanta acelga que era donde más se producía. El boom se comió la zona de Zarzaquemada, que era la huerta de Leganés, que enlazaba con la huerta de Villaverde. En Leganés, los llamaban “pepineros” pero lo que más criaban era acelga. Al ir en declive toda la huerta de Leganés empezamos a producir nosotros, porque tenía más demanda y fuimos reduciendo la variedad del cultivo porque era mucho más económico para nosotros.*

*Entre los 60 y 80, los mayoristas y los fruteros venían a comprar a las huertas. Casi todo se vendía en las zonas de las huertas, porque era más rentable ya que no teníamos que desplazarnos al mercado de Legazpi, y lo que se vendía aquí ya estaba vendido. Era lo que llamábamos entonces los repartidores. Entonces ellos tenían sus camiones, pequeñitos y repartían directamente a las fruterías. No había los intermediarios que hay ahora.*

*Fueron años fructíferos y rentables”.*

Extracto de entrevista Ángel González,  
presidente de la Comunidad de Regantes Hortifuenla (19/05/1955).

La expansión del regadío y la modernización de las técnicas de captación van unidas también a la maquinización de las labores agrícolas, tanto en el secano como en la huerta. Los tractores irrumpen en el campo de Fuenlabrada, sustituyendo al ganado de labor. La tracción de sangre siguió desempeñando no obstante un papel importante tanto en el campo como en la comercialización de los productos agrarios y de la huerta en particular.



A mediados de los años setenta, con la llegada de la maquinización, comenzó la intensificación de la agricultura.

La generalización del tractor y los pozos de sondeo - con más 100m de profundidad- contribuyeron a una fuerte transformación de la actividad agraria en el municipio.

**Figura 158. Periodo de modernización en la agricultura. Fuente: Archivo Municipal**



**Figura 159. Tractor antiguo, propiedad de Mariano Escolar. Fuente: Propia**



Son hoy pocos los pozos de gran diámetro que se conservan en la huerta de Fuenlabrada, constituyendo un patrimonio hidráulico y etnográfico que merece ser conservado e interpretado en el contexto del paisaje huertano.



**Figura 160. Pozo y noria de tracción animal. Fuente: propia**

En la zona todavía hay vestigios de pozos de gran diámetro y norias de tracción animal, algunas de las cuales seguían estando operativas en los años 60 del siglo pasado. Estos pozos tenían entre 25 y 40 m de profundidad, con largas galerías en el nivel freático con una tipología claramente árabe, de la que existen numerosas captaciones en la región claramente identificadas como tales (López, 2008). Durante los años 70 y 80, los pozos fueron equipados con bombassumergibles, y se profundizó más la captación de agua mediante sondeos, lo que permitió garantizar una mayor diversidad y abundancia en las cosechas, lo que mejoró notablemente los ingresos del sector agrario local.

#### **7.4.6 Finales del siglo XX y comienzos del XXI: crisis de la agricultura tradicional y alternativas del Parque Agrario**

Durante los años sesenta del siglo XX, al tiempo que se produce la mecanización del campo y la expansión y modernización del regadío, se inicia la ruptura del equilibrio entre el campo y la ciudad como consecuencia de las expectativas de recalificación del campo. La aprobación del Plan General de Ordenación Urbana, llega tardía (1986) y el crecimiento urbano e industrial desordenado ya había invadido gran parte de las huertas y estas empezaban a tener que convivir con diversos usos ajenos a la actividad agraria. El crecimiento demográfico supuso también un cambio funcional, de municipio rural a ciudad metropolitana, con nuevas funciones industriales, terciarias y logísticas, junto a las residenciales.

Como se ha visto, la huerta de Fuenlabrada, como otras vecinas (la de Leganés, por ejemplo), pasó de comercializar a través de venta directa, a fruterías de la zona y a particulares, a la venta en exclusivo a los asentadores del Mercamadrid. La creación en 1983 de Mercamadrid materializó la ruptura de los canales de comercialización directos con la consiguiente deslocalización de muchos de los alimentos que abastecían a Fuenlabrada. Actualmente el 80 por ciento de la acelga que entra en Mercamadrid procede de este municipio, que produce 22.000 toneladas al día (Gutiérrez, 2013). La gran rentabilidad que tenía el cultivo hortícola de Fuenlabrada unos años antes empieza a finales del siglo XX a entrar en una situación crítica debido a la importación de hortalizas del sur de España a Mercamadrid, a que el precio que se paga es prácticamente el mismo que hace 20 años, y que los costes de producción se han incrementado considerablemente. El cultivo y la cosecha de la acelga y las coles son manuales, lo que exige un laborioso trabajo y es la razón principal que ha permitido sobrevivir a la huerta fuenlabreña. Este hecho, es el que explica porque las explotaciones se han especializado en este tipo de cultivos y no otros.



**Figura 161 X a y b. Vistas aéreas de Fuenlabrada años 50 y comienzos del 2000.** Fuente: Archivo Municipal.

Con la revisión del Plan General, en el año 1999, se incorpora la protección de parte de las huertas mediante su clasificación como Suelos no urbanizables de protección ambiental, con un enfoque, como se ha dicho, más tutelar y prohibitivo que de gestión agraria. El proyecto de Parque Agrario a partir de 2012 se concibe con el objetivo de preservar y fortalecer la agricultura local y su paisaje, impulsando programas específicos que permitan desarrollar el potencial económico, ambiental y sociocultural desde un enfoque multifuncional. El paisaje, conformado y gestionado en este caso por los agricultores del borde urbano, constituye un punto estratégico para el proyecto de Parque Agrario, en la medida que constituye el elemento central junto con la producción de alimentos para favorecer el reencuentro entre la agricultura y los ciudadanos de Fuenlabrada, entre el campo y la ciudad.

En esta perspectiva, la sinergia entre agricultura, alimentación y paisaje constituye el eje transversal a todas las acciones emprendidas por el Parque Agrario. La valoración patrimonial del paisaje de la agricultura de Fuenlabrada se hace desde su entendimiento como recurso dentro de las estrategias de desarrollo territorial, recuperando el interés por los

recursos patrimoniales de la agricultura, por la producción de proximidad, por la protección y gestión de los suelos agrarios y por la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

#### **7.4.7 La percepción social del paisaje agrario fuenlabreño desde el presente**

“Si los paisajes son en esencia, miradas y representaciones, tanta o más importancia que el análisis objetivo tienen los reconocimientos, las valoraciones y las aspiraciones ciudadanas respecto a ello” (Silva y Rodríguez, 2015: 11). Al considerar la percepción social, “el paisaje, se convierte en recurso que ofrece vías para el bienestar privado y público” (Gómez y Riesco, 2010: 25), y suministra información para dar coherencia a las políticas de gobernanza territorial. Como fuente de información para conocer las percepciones y las valoraciones sociales del paisaje se ha utilizado, como se ha dicho, dos fuentes fundamentales: las entrevistas en profundidad y la encuesta a la población local.

De forma general, todos los entrevistados coinciden en que, en un sentido amplio, el paisaje agrario de Fuenlabrada se mantiene vivo gracias a la actividad agraria profesional, aunque muchos mencionan de forma expresa que se percibe un retroceso de la actividad hortícola y que se percibe una crisis de viabilidad económica con difícil situación. El aumento de usos no agrarios, y la proximidad urbana está convirtiendo el paisaje restante en pequeños reductos. Se percibe que la actividad agraria no sólo contribuye en beneficio de la economía familiar, sino que genera beneficios para toda la sociedad. También se percibe como un recurso patrimonial significativo pero muy desconocido por gran parte de la población local. Algunos de los entrevistados coinciden que forma parte de la identidad de Fuenlabrada y que es un recurso que merece ser conservado.

Para la descripción del carácter y para conocer los elementos más representativos y que más se valoran del paisaje agrario, los entrevistados mencionan que este espacio se diferencia de otras huertas de regadío cercanas porque se percibe el arraigo que tienen las explotaciones agrarias con este territorio y con el cultivo de la variedad local de la acelga. También se destaca que las huertas se han desarrollado sobre un paisaje anterior, duro y seco, y que gracias a la intervención de las explotaciones familiares se tiene hoy el regadío que permite abastecer de alimentos a la ciudad y región metropolitana de Madrid. Lo que explica también el importante arraigo que hay ya que los propios agricultores consideran que han desarrollado un importante papel para su mejora como espacio productivo.

Otra cuestión que destacan algunos de los entrevistados es que a pesar de la cercanía a una aglomeración urbana como Fuenlabrada, cuando caminas por sus huertas te retrotraes al campo. La propia existencia de la huerta en un entorno urbano y metropolitano es el elemento clave que se resalta. El reconocimiento madrileño y local de la acelga de Fuenlabrada permite convertirse en un recurso identitario importante para mejorar el valor añadido de este producto. Las vías pecuarias y las pocas ganaderías también son elementos mencionados por los entrevistados que llaman la atención por estar dentro de una gran ciudad. Las infraestructuras de regadío y las explotaciones familiares que caracterizan a la horticultura tradicional hacen que este paisaje cobre valor sobre todo cuando la agricultura industrial a



gran escala todo lo vuelve homogéneo y monótono. El cultivo y la cosecha manual de los cultivos de horticolas permiten que sea un espacio vivo y que invite a que sea utilizado como recurso educativo para conocer como es la actividad agraria profesional.

Otros elementos que se destacan son las pocas norias en desuso que salpican algunas explotaciones horticolas y la fuente nueva que sustituye a la fuente de Fregacedos que fue muy importante para abastecer al núcleo de Fuenlabrada en el siglo XX. El puente de la 407, se ha convertido en un mirador porque es el punto más alto de la zona de las huertas. Casi todos los entrevistados lo destacan porque se pueden ver los cuatro términos con los que limita el espacio agrario y porque divide la zona de las huertas en dos. Otra zona que destacan algunos de los entrevistados es la zona que permite ver la Sierra del Guadarrama. También se señala la reciente ruta creada en el marco del proyecto de Parque Agrario, que incluye una serie de paneles informativos sobre el paisaje y la historia agraria de Fuenlabrada.

En la encuesta realizada a los ciudadanos de Fuenlabrada, el 58% de los entrevistados asocian la identidad de Fuenlabrada con la actividad agraria, y el 30 % no reconocen ninguna relación con la actividad agraria. Mientras que el 12% no sabe o no contesta; siendo la mayoría de los encuestados que desconocen la relación histórica de Fuenlabrada con la agricultura jóvenes menores de 30 años. Cuando se les pregunta qué factores consideran que son los más importantes para que se conserve la huerta en Fuenlabrada (empleo, producción de alimentos, identidad, paisaje, sostenibilidad urbana), el 33% de los/as entrevistados responden porque puede ayudar a mejorar el acceso de los alimentos de producción local. El 16%, responden que es muy importante que se mantenga la actividad agraria profesional porque genera empleo. El 11% resaltan la necesidad de que el paisaje debe sea más “verde” y con menos edificaciones. El 9% responden que la huerta ayuda a mejorar la sostenibilidad urbana. Un 8% consideran que la huerta forma parte de la identidad de Fuenlabrada y que puede ser un recurso para los colegios y los institutos. Un 23% de los entrevistados responden que todos los elementos mencionados son importantes.

Sobre los problemas y las presiones destacan en primer lugar, la presión ejercida por la expansión urbana e industrial, y la potenciación de otras actividades económicas, en detrimento de la agraria. Situación derivada del insuficiente apoyo por parte del ayuntamiento, en el que el sector agrario se siente abandonado. También se menciona la dificultad de movilidad y accesibilidad que supone moverse por el espacio agrario con tractores y maquinaria pesada debido a la fragmentación causada por las nuevas infraestructuras viarias. Otros conflictos mencionados son la acumulación de residuos, casas de segunda residencia, la sociedad caballar y un restaurante ilegal, que distorsionan la calidad paisajística. Se menciona que la falta de gestión activa por parte del ayuntamiento está convirtiendo al espacio agrario en un espacio desordenado. Los constantes robos de maquinaria agraria han obligado a que muchas explotaciones hayan construido muros y puesto vallas de diferente tipo lo que hace que esta zona pierda calidad

También se considera un grave problema el abandono de la actividad agraria, y la falta de renovación generacional, ya que condicionan el futuro de la actividad agraria profesional, y por ende el paisaje agrario. La falta de jóvenes que se incorporen a la agricultura reduce la motivación de muchos agricultores al saber que las mejoras realizadas en sus explotaciones no podrán ser recuperadas. Se constata un pesimismo generalizado por parte de los agricultores

que dificulta su movilización para proponer y ejecutar cambios sobre la comercialización o la diversificación productiva.

La última pregunta de las entrevistas está enfocada a conocer las propuestas orientadas en la puesta en valor del paisaje y en fortalecer el desarrollo local y en conocer cómo piensan que será este lugar en el futuro. Las propuestas se centran en que haya más árboles que creen sombra en los caminos, el que se pongan más mapas al interior del Parque Agrario con los nombres de los caminos y las vías pecuarias, y en recuperar las fuentes públicas.

Desde la perspectiva de la actividad agraria, se menciona dar más apoyo a la comercialización local y en integrar las políticas alimentarias con la producción del Parque Agrario. También se resalta la necesidad de fortalecer los vínculos de los fuenlabreños y fuenlabreñas con su propia huerta, con su propio paisaje agrícola, dando a conocer la historia agraria del municipio y fomentando el consumo de sus productos en la propia ciudad. Otra de las propuestas está orientada a que se mejore la vigilancia no sólo para que haya menos robos sino también para que se respete el uso principal que tiene esta zona que es el agrario.

En cuanto al futuro del espacio agrario las diferencias se acentúan entre lo que piensan algunos ciudadanos y lo que piensa el sector agrario. El sector agrario representado por el presidente de la Comunidad de Regantes manifiesta que la agricultura se encuentra en claro retroceso y considera que las zonas de huerta volverán a ser cultivadas en secano ante la falta de rentabilidad económica. En cambio, los técnicos asociados al Parque Agrario, consideran que, con la implantación de este proyecto, comienza una nueva oportunidad no sólo para la renovación y rentabilidad de la actividad agraria sino también para el conjunto de la sociedad.

## **7.5 ALGUNAS REFLEXIONES TRAS CINCO AÑOS DE PARQUE AGRARIO**

Tras cinco años desde que comenzó el proceso de constitución del Parque Agrario de Fuenlabrada, resulta todavía prematuro hacer un balance de esta iniciativa por el escaso tiempo transcurrido, teniendo en cuenta el largo periodo sin un proyecto político y territorial para sus huertas, su agricultura y su paisaje. No obstante, las acciones que empiezan a concretarse, recogidas en el Plan de Gestión y Desarrollo, sí permiten plantear algunas reflexiones generales que pueden ser de utilidad para la activación de las agriculturas periurbanas en contextos metropolitanos cuando tienen lugar formas de convergencia entre el sector público y el privado.

La pérdida imparable de superficie agraria de regadío y la desarticulación de los espacios agrarios periurbanos en la región metropolitana de Madrid permite valorar esta iniciativa como excepcional y a la vez valiosa, por cuanto está permitiendo revertir la tendencia general, revalorizando la actividad agrícola del municipio, y la identidad paisajística de su huerta. También está sirviendo para activar otras políticas antes inexistentes en la ciudad como la planificación alimentaria mediante la relocalización, territorialización y democratización del sistema alimentario urbano. El Parque Agrario de Fuenlabrada empieza a constituir una referencia y una experiencia catalizadora para otros municipios madrileños que quieren poner en marcha proyectos agrourbanos similares, al aportar un ejemplo de vitalidad sobre la base de sus respuestas innovadoras a la gestión e impulso de la agricultura periurbana.

El Parque Agrario de Fuenlabrada es todavía un proyecto frágil y sigue estando en fase de consolidación, pues pasados cinco años desde su puesta en marcha todavía no se ha consolidado plenamente la gobernanza vertical y horizontal. Hasta el momento no se ha constituido el ente gestor que asegure la representatividad de todos los agentes sobre el espacio agrario y que oriente las acciones que emergen del PGD. Aunque el PGD subraye la importancia de abordar la agricultura y la alimentación desde una visión de multifuncionalidad, la coordinación y la cooperación entre las políticas sectoriales con incidencia en esta materia están siendo hasta el momento escasas. La débil cooperación entre los distintos niveles de la administración pública (local-regional) suponen además una amenaza para el futuro del proyecto, debido a la ausencia de competencias a nivel local en materia de agricultura y empleo, y porque la Comunidad de Madrid a día de hoy sigue sin implicarse activamente en el proyecto aportando recursos técnicos y económicos. Sin embargo, si se están integrando prácticas y articulando procesos multiagente que están generando nuevas formas de concertación y coordinación territorial valiosas como, se ha expuesto anteriormente.

Desde el ámbito de la protección del espacio agrario, estudios realizados en esta materia concluyen que el planeamiento municipal no es suficiente y que una escala supramunicipal es imprescindible (Romero y Melo, 2015). Por paradójico que pueda resultar, el mayor obstáculo para la dinamización y diversificación multifuncional de la actividad agraria en este caso radica en un planeamiento municipal de carácter exclusivamente protector y en la ausencia de fórmulas específicas de gestión territorial de la agricultura a escala metropolitana (Yacamán y Mata, 2014). En primer lugar, se requiere de marco territorial más amplio, porque si no hay una Estrategia Territorial a escala metropolitana, no se van a poder establecer las regulaciones específicas para proteger los suelos agrarios y evitar su fragmentación y asegurar su integración dentro de una infraestructura verde metropolitana. Esta es una condición necesaria, sin querer quitarle protagonismo a los Entes locales, ya que son necesarios para que formulen políticas adaptadas a las peculiaridades y contextos ambientales, sociales y territoriales de cada lugar. Pero si resulta evidente, que es necesario contar con un marco legal que coordine el planeamiento municipal bajo una visión estratégica que asegure la multifuncionalidad del territorio y su cohesión territorial. En la Comunidad de Madrid, la “falta de planificación territorial y estratégica a largo plazo ha conducido a que determinados agentes privados con poder puedan y reclamen un urbanismo a la carta, que, en muchas ocasiones, viene justificado por la obtención de plusvalías de los contenedores dejados en la ciudad central en una mal entendida gobernanza, ante la falta de un marco que dé seguridad a todos los actores” (Leboreiro, 2009,27).

Para asegurar la viabilidad de la agricultura periurbana y la relocalización del sistema agroalimentario urbano, la experiencia del Parque Agrario de Fuenlabrada demuestra que es necesaria una buena coordinación entre los agentes de la cadena agroalimentaria (productores, distribuidores, transformadores, consumidores, etc.). Esta experiencia demuestra que la viabilidad económica de la actividad agraria periurbana se mejora si se diversifican los canales de comercialización ante el creciente interés ciudadano por consumir productos locales y de calidad (Yacamán, 2016). En este sentido, un proyecto agrourbano sólo puede ser viable cuando se apuesta por un modelo de producción alternativo en el que la pieza central sean los propios agricultores locales. Por ello, si no se consigue mejorar la pérdida de

rentabilidad de las explotaciones agrarias y revertir la tendencia de escaso relevo generacional no habrá posibilidades de desarrollar políticas agroalimentarias coherentes. Por ello, toda política que se va a desarrollar en este sentido, debe contar con el consenso de la comunidad agraria, y se deben de impulsar medidas orientadas a fortalecer los circuitos cortos de comercialización, la creación de marcas territoriales, dar formación y acompañamiento técnico en buenas prácticas, regular el mercado de las tierras, realizar planes de rehabilitación del patrimonio agrario, de la red de caminos y vías pecuarias, etc. Esta experiencia pone de manifiesto que para que los espacios metropolitanos “puedan albergar una agricultura viva y ofrezcan paisajes interesantes, es necesario recomponer los vínculos entre campo y ciudad, otorgando también un valor estratégico a la alimentación como acto cultural que reconoce la identidad y la calidad de la producción de un lugar próximo y con historia” (Mata y Yacamán, 2015: 272).

Se observan que son dos las estrategias que han resultado claves para blindar el futuro del proyecto del Parque Agrario: primero, que el PGD es el resultado de un diagnóstico participativo y que las propuestas a favor de la salvaguarda y puesta en valor del patrimonio paisajístico y territorial surgen de los propios agentes locales lo que permite que estén más dispuestos hacer un seguimiento de las políticas e iniciativas que se hacen en este sentido. En segundo lugar, que el PGD ha sido validado por todos los grupos políticos representados en el pleno del ayuntamiento.

La formulación del PGD, basado en la participación social ayuda a concretar la gobernanza territorial a través de dos vías. La primera de ellas, consiste en incorporar las opiniones y propuestas de los agentes participantes y sus representantes institucionales en el diseño de los ejes estratégicos y en la definición de los objetivos, actuaciones y políticas del Parque. La segunda vía radica en que en el propio PGD, define la importancia de generar canales de participación estables para el desarrollo y activación del patrimonio territorial, lo que implica que las políticas públicas deben de incorporar un nuevo modelo de gestión participada de las políticas agroalimentarias. Por lo que, el PGD, además de ser un instrumento que guía las políticas, se convierte en una pieza clave para la planificación estratégica al promover la coordinación entre distintos ámbitos políticos, y al abrir nuevos canales de participación de la población en general.

El análisis del Parque Agrario de Fuenlabrada, permite ver como las soluciones a muchos de los problemas asociados a la falta de viabilidad de la agricultura periurbana pueden ser abordadas desde la planificación y gestión participativa del territorio, ya que permite orientar las políticas públicas a las necesidades del común. Esta experiencia, demuestra que tras muchos años de abandono, el proyecto del Parque Agrario empieza a calar en la ciudad de Fuenlabrada, y que tímidamente los ciudadanos van interiorizando el sentido de pertenencia con la huerta a través del consumo de productos locales, a través del uso de la ruta del Parque, o mediante la asistencia a los diferentes eventos coordinados por el Parque. En definitiva se ve necesario pasar de una planificación rígida basada sólo en objetivos de zonificación, a “una planificación de grandes objetivos consensuados con el conjunto de los agentes que permita el desarrollo de proyectos sostenibles desde el punto de vista ambiental, económico y social, contando con una práctica participativa de los ciudadanos y en la que los procesos de recuperación y revitalización de nuestras ciudades compactas desempeñen un papel fundamental” (Leboreiro, 2009:29).

La figura de Parque Agrario también demuestra ser una figura sumamente útil, ya que es lo suficientemente flexible para que se puedan formular estrategias desde diferentes enfoques, lo que permite hacer frente a las diversas y complejas presiones que existen sobre la agricultura periurbana y sus paisajes. Su principal fortaleza radica en el ámbito de la gobernanza alimentaria, ya que permite equilibrar las demandas de la población urbana y las de la comunidad agraria, en la planificación territorial. Las herramientas de gobernanza territorial que debe de integrar todo proyecto de Parque Agrario permiten atender a las particularidades de la agricultura periurbana, ya que promueve una gestión activa basada en la corresponsabilidad de sus agentes. El paisaje y la alimentación son dos elementos clave que debe de integrar el proyecto de gestión del Parque Agrario, para recomponer el sistema de relaciones campo-ciudad, al suministrar de una manera más sostenible el alimento y por ofrecer nuevas funciones vinculadas con la actividad agrícola y sus paisajes (agroturismo, educación ambiental., etc.) en el estilo de vida de la ciudad.

La “salvaguarda de los valores del paisaje agrario periurbano y su activación como bien común, factor de calidad de vida y recurso al servicio de la propia marca agraria que lo construye y gestiona es más un fin del Parque Agrario, que un campo específico de las actuaciones” (Yacamán y Mata, 2014:287). Sobre todo, en el arranque de estas frágiles iniciativas, el paisaje no puede constituir un elemento exclusivo de tutela y regulación prohibitiva, que hace recaer sobre la explotación compromisos y costes que el agricultor no puede incorporar al precio de su producto. De existir acuerdo sobre determinados valores singulares del paisaje que es preciso conservar o recuperar, serán necesarios programas y fondos específicos que remuneren ese sobre coste de las explotaciones. Todo ello no está reñido con el impulso de acciones que favorezcan el acceso público al paisaje y su interpretación, con todas las cautelas que la función productiva y la privacidad de las explotaciones requieran.

## **CAPÍTULO 8.**

### **DISCUSIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES**

Este último capítulo tiene una doble finalidad: por un lado, recapitular los principales planteamientos teóricos recogidos a lo largo de la tesis, resultado de los objetivos señalados para orientar la investigación, y, por otro, finalizar con la validación de las hipótesis formuladas a modo de conclusión. En primer lugar, se exponen los principales planteamientos teóricos respecto a la agricultura periurbana y se recogen brevemente las diferentes herramientas de planificación estratégica para su defensa y gestión. A continuación, se realiza una crítica del modelo urbano-territorial madrileño y se resumen las tendencias y los conflictos de la agricultura periurbana regional. Se explica cómo la planificación espacial y las políticas sectoriales han determinado los cambios de uso de suelo de los espacios abiertos en la región urbana de Madrid. Se resumen los principales efectos territoriales y socio-espaciales derivados del giro neoliberal de las políticas territoriales y los fenómenos de dispersión urbana causados por la metropolización. Por último, se proponen una serie de recomendaciones basadas en la integración de la agricultura en las aglomeraciones urbanas, a partir del estudio de caso del Parque Agrario de Fuenlabrada, que aseguren su sostenibilidad y viabilidad ambiental, económica y social.

#### **8.1 LA AGRICULTURA PERIURBANA, UN CONCEPTO DE DIFÍCIL DEFINICIÓN**

La agricultura periurbana ha estado sometida a grandes presiones y transformaciones que han derivado en su ruptura funcional con la ciudad, iniciada a mediados del siglo XIX en los países de la primera industrialización y que prosigue hasta la actualidad. Este hecho resulta paradójico porque es precisamente en las grandes aglomeraciones urbanas donde se concentra más consumo alimentario. Sin embargo, en las últimas décadas, la mancha urbana se extiende sobre los suelos fértiles, a la vez que la agricultura tradicional y de proximidad es sustituida por una agricultura industrial y deslocalizada, que produce a grandes distancias para abastecer un mercado globalizado.

Esta situación no es ajena a las regiones metropolitanas españolas. El asunto plantea, como en el conjunto de los países desarrollados, grandes interrogantes sobre cómo recomponer una agricultura periurbana por lo general en regresión, desarticulada, invadida y con una escasa renovación generacional. Ante este panorama, algunos investigadores reclaman que es más que nunca necesario delimitar y caracterizar de modo específico la agricultura periurbana, porque presenta rasgos y problemas particulares que la diferencian de otro tipo de agriculturas. El objetivo de este renovado interés por las agriculturas periurbanas es formular la planificación territorial más idónea que asegure su futuro, evaluar su potencial de acuerdo con determinados paradigmas alternativos, con objeto de contribuir al abastecimiento de alimentos locales, ecológicamente sostenibles y justos en los núcleos urbanos, y asegurar el mantenimiento de los servicios ambientales que provee el agroecosistema.

Tras el estudio y balance realizado en los capítulos precedentes sobre el estado de la cuestión conceptual, metodológico y empírico de la agricultura periurbana, se pone de manifiesto que ésta carece de una definición plenamente reconocida, debido a las múltiples prácticas, representaciones sociales, económicas y culturas campesinas que la hacen posible. En España ha habido también varias propuestas de definición, sin que se haya llegado a ningún consenso. Sin embargo, se ha recorrido un largo camino conceptual y estratégico del que la geografía ha sido cronista destacada y disciplina activa en la formulación de alternativas para su salvaguarda y gestión. Hoy, más de un siglo después de los primeros alegatos por su defensa, es más que nunca necesario que los investigadores y planificadores busquemos soluciones a la difícil tarea de hacer frente a la expansión de las áreas urbanas sobre el suelo productivo, abogando por el mantenimiento de su vitalidad y evitando la degradación de los paisajes agrarios heredados, con la memoria y el saber hacer que atesoran.

Partiendo de una visión abierta, la agricultura periurbana, reformulada desde la perspectiva de la planificación estratégica territorialista, se puede definir en función de dos grandes criterios. El primero caracteriza a la agricultura periurbana por su emplazamiento y por las dinámicas socio-territoriales derivadas de la proximidad a la ciudad (presión urbana, competencia por el uso del suelo, altos precios del suelo agrario, etc.). El segundo la define por su carácter multifuncional dentro del sistema de relaciones campo-ciudad y por el papel que juega dentro de las políticas para relocalizar el sistema agroalimentario urbano. La mayor parte de las aportaciones que se han hecho hasta el momento no dejan de presentar un cierto sesgo, ya sea por los intereses sociales de cada momento, o por el objetivo político de las administraciones públicas o de la Unión Europea por apoyar un determinado tipo de agricultura. A nuestro parecer, la insistencia en caracterizar con criterios generales a la agricultura periurbana por parte de numerosas instituciones públicas termina por obviar las particularidades geográficas, económicas y sociales, y los matices propios de cada lugar en el que está inserta, de manera que muchos modelos terminan por obviar fenómenos locales asociados a la fragmentación de los espacios agrarios, a la falta de continuidad espacial, y a las problemáticas regionales y locales asociadas a los conflictos del agua, de mano de obra y o de contaminación. Por ello, a partir de aproximaciones muy diversas y de nuestra propia experiencia investigadora y técnica, desplegada a largo de esta investigación, se ha definido la agricultura periurbana desde una perspectiva abierta como aquella caracterizada por la contigüidad o proximidad a los núcleos urbanos, integrada en el sistema económico y administrativo del sistema urbano y, por lo tanto, beneficiada por sus servicios y políticas públicas, con una dimensión económica orientada a producir alimentos, y que cuando recupera su vínculo con los sistemas alimentarios alternativos tiene capacidad para contribuir a la seguridad, la justicia, la democracia y la soberanía alimentaria, superando los impactos negativos generados por la vecindad de la ciudad.

Según esta realidad compleja y en algunos casos contradictoria, recogida lo largo de la tesis, más allá del criterio prioritario que se utilice para definir y caracterizar a la agricultura periurbana, hay dos hechos paradójicos que la afectan, y deben ser tenidos en cuenta para el desarrollo de cualquier acción orientada a garantizar su preservación y activación: el primero, la disminución generalizada y la fragmentación de la superficie agraria por la proximidad geográfica a la ciudad, y el segundo, de sentido contrario, las ventajas que le ofrece la proximidad urbana, al poder orientar su actividad aprovechando un mercado importante, con una sensibilidad creciente de los consumidores por alimentos de temporada, de cercanía, de

calidad y agroecológicos, así como por la existencia de una demanda social en aumento de entornos de vida dignos y paisajes cotidianos de calidad.

La revisión bibliográfica y el estudio de caso en profundidad de la Comunidad de Madrid y de Fuenlabrada ponen de manifiesto la compleja situación por la que atraviesan los espacios agrarios periurbanos y la agricultura que en ellos se desarrolla, derivada de los fenómenos asociados a las políticas neoliberales de expansión urbana. En el contexto español, algunos municipios, como el de Fuenlabrada, han adoptado medidas locales para contener la expansión de la urbanización, o políticas sectoriales de protección de ciertas áreas de alto valor natural y agrario en la escala regional, que, sin embargo, no han sido suficientes en la mayor parte de los casos para evitar la pérdida de superficie agraria y la regresión de la actividad agraria profesional.

En el caso español existe cierto grado de consenso entre los investigadores sobre la necesidad y urgencia de incorporar la participación de los agentes locales en la ordenación y gestión de estos espacios, implicando a expertos, representantes de la comunidad agraria, de la sociedad civil, junto con los representantes políticos, para asegurar la estabilidad del suelo fértil, el impulso de la actividad agraria y la activación de sus paisajes. Mientras algunos planificadores siguen planteando sólo políticas clásicas de zonificación, otros urbanistas y académicos –con los que esta tesis se alinea– reclaman medidas y políticas bottom-up, flexibles, innovadoras y creativas, con un importante componente de participación y consenso social, para hacer frente a un modelo de ocupación del territorio que conduce a la sobreexplotación insostenible del territorio y de sus recursos, y a la pérdida de vitalidad y futuro de la agricultura urbana. En este sentido, la planificación territorial, sobre todo a escalas locales y comarcales, debe orientarse a reforzar el carácter multifuncional de la agricultura desde su triple dimensión de productora de alimentos frescos, modeladora y gestora de paisajes con identidad, y generadora de relaciones, redes y pactos entre agricultores y productores, entre la ciudad y su campo a través de políticas de gestión del paisaje y de planificación alimentaria. Desde este renovado enfoque, los espacios agrarios periurbanos necesitan ser reconocidos por una política específica, superando la división urbano-rural y promoviendo una visión más holística del territorio, orientada hacia la construcción del “sistema agrourbano”.

Con la institucionalización del valor productivo y alimentario de los espacios agrarios, y también de su papel estratégico para el metabolismo urbano, y como requisito muy importante para el fortalecimiento de sistemas alimentarios alternativos, se considera condición indispensable el compromiso de las Administraciones públicas y su articulación con los nuevos movimientos alimentarios para avanzar en la consolidación de políticas agroalimentarias que profundicen en la democratización de los asuntos alimentarios. En este sentido, son diversas las experiencias analizadas que ofrecen un panorama alentador, frente al discurso derrotista y desesperanzado de años anteriores, dominado exclusivamente por la falta viabilidad económica de la agricultura periurbana o por su consideración como una mera reserva urbana para el crecimiento de la metrópoli. Hay, no obstante, un hecho que no se puede obviar, y es que la mayoría de las prácticas innovadoras están surgiendo a partir de dinámicas complejas provocadas por respuestas críticas a la globalización económica, la periurbanización y la dispersión de actividades sobre el territorio.



Efectivamente, en los últimos años se asiste a nuevas formas de concertación y coordinación que avanzan en la línea de fortalecer la agricultura periurbana para asegurar la transición en la ciudad hacia sistemas alimentarios alternativos, comunitarios y resilientes, que están contribuyendo a revertir la tendencia dominante, y a poner las políticas agroalimentarias en una nueva agenda política, con proyectos y estrategias diferenciadas y adaptadas a las particularidades de cada caso, sobre la base de la gestión participada, orientadas a relocalizar y territorializar el alimento, y con el apoyo público orientada a satisfacer el bien común. En esa línea se sitúa el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la agricultura periurbana (2005), la Carta de la Agricultura Periurbana (2010), la Carta de Soberanía Alimentaria desde nuestros municipios (2014), la Carta europea de la gobernanza territorial y alimentaria (2001), el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán (2015) y el Pacto Intervegas por la Soberanía Alimentaria, la Educación Ambiental y la Sostenibilidad del Territorio (2015). En esa misma perspectiva estratégica y política se posicionan las recientes experiencias de defensa y activación de las huertas periurbanas que han surgido durante la última década desde los Parques Agrarios en España, los marcos operativos para mejorar la democracia en las políticas alimentarias a través de los Food Policy Council o las estrategias de innovación social que tejen las redes agroalimentarias alternativas para asegurar el control de la producción y el consumo de alimentos de calidad y de cercanía a la ciudad. Con la irrupción del debate social en torno a la soberanía y la seguridad alimentaria se está cambiando la forma en la que se entiende la gobernanza territorial. Por ello, tras haber realizado una revisión bibliográfica exhaustiva en esta materia, se puede concluir que la planificación participada empieza a configurarse como la vía válida para asegurar una agricultura periurbana viable ambiental, económicamente y socialmente, y para revitalizar los espacios agrarios en regresión.

La evolución del concepto, recogido por una nueva corriente de la geografía que estudia los asuntos de la alimentación en la ciudad, le otorga a la agricultura periurbana una visión más propositiva, y la entiende además como condensadora de identidad territorial y como garante de la seguridad y soberanía alimentaria de los territorios urbanos. La renovación de la cuestión alimentaria en ámbitos urbanos está causada en gran medida por una mayor conciencia social, que debe servir como argumento para justificar su protección, pues, de lo contrario, se puede caer en el error de fomentar una agricultura predominantemente lúdica y escasamente profesional, sin capacidad de contribuir al abastecimiento de los mercados urbanos, aunque eso no impide la necesidad de articular lógicas, intereses y funciones diversas de los distintos modos de hacer agricultura, sin perder de vista su función alimentaria y su carácter profesional.

Aun así, la ordenación y gestión de la agricultura periurbana, desde estos paradigmas alternativos, demanda mayor profundización por parte de la academia sobre cuál debe de ser la escala más adecuada para integrar espacial y temporalmente los asuntos alimentarios en las políticas transversales, en un territorio cuyas relaciones económicas y sociales en muchos casos supera la escala municipal y cuyos recursos productivos endógenos se han visto esquilados. Tras haber realizado una intensa revisión de las investigaciones más recientes sobre el tratamiento de la alimentación en la ciudad, se observa un excesivo localismo al identificar la escala local como la idónea para contribuir a construir sistemas alimentarios alternativos. Sin embargo, como han señalado algunos autores, a nuestro juicio lo primero es definir los objetivos que se esperan conseguir a través de la planificación, para posteriormente

determinar el tipo, la escala y las políticas más adecuadas para alcanzar los objetivos formulados. La generalización de la escala local como la más deseable encierra cierto peligro de la que algunos autores han llamado “trampa local”. El asunto principal no es tanto la escala en sí misma, sino la forma en la que se definen las políticas para relocalizar el sistema agroalimentario y el modo en el que los agentes locales son empoderados para diseñar las políticas en función de sus necesidades individuales y colectivas. Al abordarse el tratamiento de los sistemas alimentarios desde la escala exclusivamente local no tienen por qué considerarse criterios que garanticen el trabajo digno, las buenas prácticas agrarias, etc. Se trata, por lo tanto, de poner mayor énfasis en la dimensión social y ecológica, ya que la escala por sí sola no tiene por qué cambiar las relaciones de poder de las elites económicas dentro del sistema agroalimentario y del modelo territorial contemporáneo. Por el contrario, si se trabaja desde la dimensión social, el objetivo no es sólo reconectar la producción con el consumo, sino también asegurar la soberanía, la justicia, la seguridad y la democracia alimentaria. Por ello, el enfoque adoptado a lo largo de la tesis para abordar la planificación espacial de la alimentación ha sido considerar la escala local, pero articulándola en el espacio metropolitano (escala biorregional) y promoviendo el enfoque de la cooperación con el entorno para avanzar hacia la sostenibilidad ambiental, económica, social y cultural de los territorios.

Frente a la complejidad del desafío de alimentar a las ciudades con productos de cercanía, desde la planificación estratégica, y retomando el objetivo principal de la tesis de profundizar en las herramientas emergentes para el tratamiento de la agricultura periurbana, existen cuatro instrumentos, planteados a diferentes escalas, que empiezan a configurarse como alternativas renovadas a los instrumentos clásicos de zonificación y protección del espacio agrario. Se caracterizan por tres rasgos principales: primero, porque demuestran ser buena práctica en lo que se refiere a la reconfiguración de pactos entre múltiples agentes; en segundo lugar, porque aportan un marco de acción adecuado para solventar algunos de los problemas más significativos asociados a la periurbanización en el contexto de la globalización; y por último, porque brindan soluciones innovadoras para la puesta en valor del territorio a partir de su capital endógeno gracias a su carácter flexible y participativo. En este sentido, el retorno a integrar la dimensión productiva en el modelo de ciudad desde la planificación territorial significa una oportunidad para avanzar en la dirección de la resiliencia del sistema urbano y del bien común.

El primero de los instrumentos es la Custodia del Territorio, definida como una herramienta participativa que utiliza diversas estrategias de conservación y gestión del patrimonio natural, cultural y paisajístico desde la sociedad civil organizada y de forma complementaria a los mecanismos establecidos por las Administraciones Públicas. En concreto, la custodia agraria, a través de los acuerdos entre propietarios de fincas y las entidades de custodia del territorio, pretende fomentar sistemas de gestión agraria que puedan mejorar los objetivos de viabilidad económica junto con la preservación de valores naturales y paisajísticos destacados de las explotaciones agrarias. Las Cartas del Paisaje, al igual que la Custodia, constituyen otro ejemplo de instrumento voluntario de concertación territorial que están implementando diversas iniciativas que vinculan la patrimonialización del paisaje con la revalorización de los productos de la tierra y el desarrollo del agroturismo. Su especificidad radica en que abordan el tratamiento de los paisajes mediante el establecimiento de los denominados objetivos de calidad paisajística, que establecen el tipo de estrategias más adecuadas para la conservación

y gestión del paisaje. Las Cartas de Paisaje son por lo tanto, un marco común de referencia que facilita el entendimiento y el consenso entre los agentes implicados en la ordenación y gestión de los paisajes de una determinada comarca, municipio o conjunto de municipios. Los Parques Agrarios son otra figura, definida como un instrumento que delimita el espacio agrario periurbano para garantizar la continuidad de la actividad agraria, ganadera y forestal, mediante la adopción de una serie de estrategias promovidas por la administración en consenso con los agentes locales, principalmente aquellos que representan a la comunidad agraria. La activación de los valores multifuncionales asociados al paisaje agrario es una de las estrategias innovadoras que utilizan los Parques para favorecer la promoción de nuevos usos compatibles con la actividad agraria, permitiendo recuperar las sinergias entre el espacio agrario y la ciudad. Esta figura se orienta fundamentalmente a proteger el espacio agrario del avance urbano, a dinamizar la agricultura y el consumo de proximidad, y a revalorizar el paisaje agrario desde un enfoque patrimonial. Su puesta en marcha permite la transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria. En este sentido, el Parque Agrario es una de las figuras más adecuadas sobre las que poder impulsar políticas de alimentación urbana en la escala local y supramunicipal. Su potencial transformador surge de la multiplicidad de alianzas agro-urbanas que se pueden dar cuando existe un proyecto de este tipo. Por último, las Infraestructuras Verdes constituye otro instrumento con virtualidades para la agricultura periurbana como figura que delimita una red de zonas naturales y seminaturales y otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos (Comisión Europea, 2013). En el ámbito periurbano tiene por objeto mejorar la conectividad entre los espacios agrarios y los espacios protegidos desde la escala local a la supramunicipal. A pesar de que la Infraestructura Verde no está dotada de ninguna herramienta concreta de gobernanza, al contrario de las tres figuras antes mencionadas, al definirse como un instrumento de planificación estratégica requiere de acuerdos multinivel entre agentes públicos y privados, y entre diferentes escalas territoriales (municipal-regional), tanto en la fase de diseño como en la de planificación y gestión.

Los cuatro instrumentos analizados ponen en valor el carácter de los paisajes y su capital territorial, como elementos importantes para orientar los proyectos de gestión territorial destinados a asegurar un desarrollo local sostenible. Estas herramientas se nutren del Convenio Europeo del Paisaje, tratado internacional que ha supuesto un giro en la cualificación de la ordenación del territorio al integrar en la concepción del paisaje los aspectos objetivos y subjetivos, materiales e inmateriales, resultando fundamentales la dimensión histórica e identitaria, y las aspiraciones de los agentes sociales con respecto al paisaje deseado.

Con el propósito de contribuir al marco conceptual de la nueva geografía de la alimentación y a partir de la información recogida en los primeros capítulos del marco teórico, se ha propuesto un modelo sistémico y de carácter operativo integrado por tres pilares que se consideran necesarios para territorializar y democratizar el acceso a los alimentos, relocalizar los sistemas alimentarios y proteger el suelo agrario para restaurar el protagonismo de la agricultura profesional a pequeña escala en contextos urbanos. Estos tres pilares son los siguientes: las figuras territoriales que protegen y dinamizan los espacios agrarios periurbanos en relación con la ciudad (Parques Agrarios, Infraestructuras Verdes, Cartas del Paisaje, Custodia del Territorio); las políticas que buscan relocalizar y territorializar el alimento

mediante el diseño de sistemas alimentarios urbanos; y en tercer lugar, las estructuras de gobernanza territorial, que permiten democratizar los asuntos alimentarios (*food council*, consorcios público-privados, etc.). Cuando estos tres pilares se trabajan de forma interada y sinérgica desde la acción política se logra avanzar en un modelo alternativo de producción y consumo. Las medidas y acciones que surgen desde este marco van orientadas a mejorar aspectos como la puesta en valor de la identidad local y las prácticas culturales tradicionales, la reconexión entre la producción y el consumo a través de los circuitos cortos de comercialización, y la recampanización y el fortalecimiento de la agricultura de pequeña escala. Desde esta perspectiva, el paisaje es la expresión de una agricultura viva y es más el resultado positivo de un proceso que la finalidad de las estrategias. Es decir, cuando se produce una gestión activa del espacio agrario y la aplicación de estrategias orientadas al fomento de una agricultura rentable, de proximidad y, en lo posible, ecológica, se genera un paisaje vivo y de calidad que posibilita el uso y disfrute público del espacio de la agricultura como espacio abierto, promoviendo el diálogo entre agricultura, paisaje y alimentación. El tratamiento del paisaje desde la revalorización multifuncional de la agricultura, sin embargo, no puede estar fundamentado solamente ni de manera prioritaria, en el uso lúdico o en el desarrollo de actividades complementarias a la actividad productiva, sino, por el contrario, en la revalorización de los rasgos distintivos del carácter que tiene cada paisaje agrario desde su dimensión productiva. La activación del paisaje huertano se concibe como recurso de desarrollo territorial en el proceso de promoción de la agricultura heredada. De esta forma, se introducen los valores materiales y percibidos del paisaje a través de un proceso de revalorización de los alimentos locales a las puertas de la ciudad, que fortalece o renueva su faceta de despensa urbana, y que contribuye a generar un valor añadido a los productos de cercanía que los diferencia de aquellos producidos en masa y a distancia. Al introducirse los valores materiales y percibidos del paisaje en la faceta productiva, se empiezan a recomponer las relaciones perdidas entre agricultores y residentes urbanos.

La sinergia entre agricultura, alimentación y paisaje articula el paradigma del proyecto agrourbano que aquí se propone porque:

- Adopta una perspectiva holística de las políticas públicas que rigen el sistema de relaciones campo-ciudad.
- Reconecta los mercados urbanos con la agricultura local.
- Garantiza un sistema multiactor y multinivel dentro de una estructura de gobernanza permanente con el fin de establecer un marco operativo adecuado para integrar la dimensión espacial y temporal del alimento en la planificación urbana.
- Mejora la resiliencia del metabolismo urbano fomentando una relocalización y reterritorialización del sistema agroalimentario.
- Entiende la agricultura, el alimento y el paisaje agrario como bienes comunes.

## **8.2 EL FRACASO DEL MODELO TERRITORIAL MADRILEÑO Y DEL GOBIERNO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE MADRID**

La Comunidad de Madrid no ha sido ajena –todo lo contrario- a los impactos derivados de la globalización de la economía y del modelo de urbanismo neoliberal, que ha provocado grandes transformaciones territoriales y desigualdades sociales. De ahí el interés por entender el papel que ha desempeñado el sistema de planificación sobre los fenómenos de dispersión urbana y sobre los cambios de uso del suelo. En concreto, para conocer la influencia de las políticas territoriales sobre la reducción de la superficie productiva y la pérdida de paisajes agrarios en los municipios urbanos de Madrid se ha definido un ámbito integrado por los municipios de los grandes núcleos urbanos contiguos o más próximos a la capital, al que se ha denominado Región Urbana Funcional Madrileña. Desde un punto de vista espacial y funcional, y a los efectos de esta investigación, se considera que este conjunto de núcleos urbanos merecen un tratamiento diferenciado del resto de los municipios que integran la región metropolitana de Madrid en su delimitación más reciente. La densidad de la mancha urbana y de las infraestructuras resulta protagonista en la ocupación del suelo de este espacio nuclear metropolitano, que concentra más del 80% de la población de la Comunidad, y que viene a coincidir, *grosso modo*, con los límites del área metropolitana definida inicialmente por el Plan General del Área Metropolitana de Madrid aprobado en 1963.

A pesar de las estrechas relaciones funcionales internas, esta pieza metropolitana carece, como se ha descrito, de ente de gobierno compartido y de figura de planificación supramunicipal –tampoco la hay regional-, que gestione territorialmente una realidad tan compleja y dinámica, de casi seis millones de habitantes, con una fuerte polarización social y ambiental: las zonas de mayor renta y calidad paisajística se ubican en el norte y noroeste, con significativa presencia de espacios protegidos, mientras que en el sur y sureste vive mayoritariamente la población de menores rentas, en un medio de saturación creciente, de paisajes más degradados, en los que, a falta de espacios forestales, los paisajes agrarios y las actividades económicas tradicionales como la agricultura periurbana se han visto suplantados y fragmentados por el avance desconsiderado de la urbanización y los muy escasos apoyos desde las instituciones a las agriculturas de proximidad urbana.

La Comunidad de Madrid ha contado con varios intentos de dotarse de un instrumento de ordenación del territorio de ámbito regional, pero nunca ha llegado a ser aprobado, con lo que se ha perdido la oportunidad de crear políticas públicas que mejoren la cohesión territorial y que eviten la explosión urbana sobre los espacios abiertos de valor productivo, ambiental y paisajístico. Además, al no disponerse de un marco de referencia que orientara el crecimiento urbano de los municipios madrileños, se ha consolidado una “cultura sectorial” en la ordenación urbanística y territorial de Madrid. De esta forma, las infraestructuras de transporte han tenido un importante papel en la vertebración del desarrollo metropolitano madrileño.

Ante la falta de una planificación participativa de escala supramunicipal, la aglomeración urbana madrileña ha conocido con especial crudeza los efectos de varios “booms inmobiliarios”, configurándose un modelo hoy maduro, que, como en otras áreas metropolitanas españolas, ha respondido más a intereses especulativos y financieros, que a las

necesidades de la población. Al amparo de burbujas inmobiliarias especulativas, con el caso ejemplar por sus dimensiones y efectos de la última (1997-2007), se ha enquistado un determinado patrón de ocupación del territorio caracterizado por el despilfarro de recursos naturales, principalmente de agua, suelo y biodiversidad, y por el retroceso de zonas agrícolas, mientras que la superficie artificial aumenta significativamente en forma de mancha de aceite. Se ha implantado una inercia poco eficiente del uso del territorio, muy difícil de modificar al día de hoy, debido a las muy altas cotas de consumo de suelo y de recursos inherentes a un sistema de claro basamento financiero e inmobiliario, con la connivencia de los representantes políticos. De esta forma el desarrollo residencial, industrial, terciario y de infraestructuras ha ido fagocitando los espacios abiertos, generando espacios agrarios marginales o con agriculturas no competitivas. Como resultado, la supervivencia y estabilidad de la agricultura periurbana tradicional está amenazada y, muy, particularmente, la radicada en las proximidades de los grandes núcleos urbanos, a pesar de que la academia ha venido destacando la alta valoración estratégica de los regadíos metropolitanos, como suelo agrario y como paisaje, y alertando sobre los perniciosos efectos de su pérdida.

El primer hecho destacable de la información analizada sobre la Región Urbana desde mediados del siglo XX hasta la actualidad es que se ha producido un desequilibrio territorial y una segmentación social importante entre el norte y el sur de la región. Continúan creciendo las coberturas denominadas “artificiales” en los municipios del corredor sur y sureste próximos a la capital, con una importante fragmentación ambiental del territorio como consecuencia de la disposición de la red de infraestructuras viarias, que genera un efecto barrera sobre los ecosistemas y los paisajes agrarios. La mayoría de los espacios agrarios y regadíos que aún se conservan dentro de esta pieza metropolitana, están protegidos bajo figuras de protección natural, hecho que coincide con el importante rol que han tenido los parques naturales en la conservación de los paisajes agrarios dentro de áreas metropolitanas en expansión. Aun así, la protección ambiental de los espacios agrarios, aunque preserva su existencia, impide con frecuencia su efectiva defensa como espacio productivo multifuncional y no facilita la conectividad productiva con aquellos espacios que no están protegidos por la legislación sectorial. El suelo agrario que no está incorporado a los parques naturales suele ser percibido, en la práctica, como áreas de oportunidad económica para los planificadores y promotores inmobiliarios.

La dinámica especulativa estructural que ha enraizado en la región urbana de Madrid tiene mucho que ver con la desregulación urbanística facilitada, en primer lugar, por el hecho de que las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio son exclusivas de las Comunidades Autónomas; dado que en la Comunidad de Madrid no existe figura alguna de planificación regional –ni se la espera–, cada municipio a través de su planeamiento ha clasificado el suelo, en particular el urbano y urbanizable, sin una visión de conjunto y sin atender a las vocaciones del territorio y al equilibrio ambiental regional. En segundo lugar, el marco institucional instaurado por el giro neoliberal de las políticas públicas ha incentivado la compra de vivienda como inversión, unido a la importancia que tienen para los municipios las plusvalías derivadas de la recalificación de suelo. Los cambios en la legislación urbanística de fines de los 90, asumidos por la legislación urbanística de la Comunidad de 2001, favorecieron la liberalización y revalorización especulativa del suelo, la urbanización masiva y dispersa en el territorio de grandes desarrollos residenciales y la apropiación de

considerables plusvalías por parte de promotoras y entidades financieras, que se han convertido en pasivos socializados a través del rescate de determinadas entidades bancarias.

En conclusión, se detectan en concreto cuatro grandes bloques de conflictos sobre las agriculturas periurbanas, ciertamente no son exclusivos de la región metropolitana madrileña, pero que adquieren en ella especial gravedad y ponen en peligro su viabilidad futura por la diversidad y la complejidad de las presiones que tienen ante la falta de un marco territorial y estratégico de consenso aprobado en la escala regional.

1. La expansión de un modelo territorial-urbano insostenible, materializado a través de planes municipales en connovencia con determinadas políticas sectoriales, entre las que la de infraestructuras viarias ha sido una pieza determinante para favorecer la difusión urbana y la fragmentación del sistema de espacios abiertos. El vehículo privado se ha visto fortalecido por el *urban sprawl*, frente al modelo de ciudad compacta y multifuncional, lo que ha generado graves impactos ambientales, pero en última instancia sociales y económicos también, como el consumo de suelos fértiles, la fragmentación de la superficie agraria, sus caminos y vías pecuarias, y la separación física, perceptiva y cultural entre los usos agrarios y los urbanos, entre el campo y la ciudad, en paralelo a una alta degradación ambiental y paisajística del conjunto metropolitano.
2. Las presiones constantes a las que están sujetos los terrenos agrarios por falta de gestión agrícola de su base territorial favorece el sobreprecio del suelo, la reducida oferta de alquiler o venta de tierras agrarias, las grandes expectativas especulativas, la existencia de un gran número de explotaciones en desuso, infrautilizadas o en “expectativa de destino” y el malentendimiento del urbanismo –en realidad, el proceso urbanizador- como fuente de sostenimiento de las finanzas municipales y de beneficios cortoplacistas a partir de las plusvalías de la transformación del suelo, licencias de obra, y empleo generado por la construcción, que a la larga se convierten en onerosas cargas para los municipios, al tiempo que se han desprendido de importantes despensas de alimentación.
3. La construcción material y simbólica de un modelo de ciudad y de región metropolitana de espaldas al espacio periurbano, particularmente al de aprovechamiento agrícola, dificultando la puesta en marcha de la agricultura de proximidad y el desarrollo de su potencial multifuncional por problemas normativo-administrativos, económico-financieros y socio-políticos, pero también por falta de cultura rural en ciudades que han crecido de espaldas al campo, ignorando su existencia, pese a que, como el caso de Fuenlabrada pone de manifiesto, la agricultura está en la identidad de los pueblos metropolitanos que seconvirtiros en poco tiempo, primero en dormitorios y, más tarde, en ciudades petropolitanas.
4. La evolución y consolidación de un sistema agroalimentario en el que los agricultores trabajan en el campo a las puertas de la ciudad para producir alimentos que, con frecuencia, se consumen a cientos o a miles de kilómetros. Eso provoca múltiples problemas de justicia alimentaria y de concentración del control de los alimentos en manos de grandes trasnacionales ligadas a la deslocalización de la producción. Los

consumidores, por su parte, están cada vez más alejados (espacial y mentalmente) de los puntos de producción, con menos información y resultan más vulnerables, dejando de ser agentes fundamentales de la organización agroalimentaria. Junto a ello, paradójicamente, tiene lugar el abandono de la agricultura tradicional de pequeña escala (frente a la intensificación, concentración y especialización de la producción agraria), la degradación de los valores paisajísticos, el abandono de sabias prácticas de cultivo, la reducción de la agrobiodiversidad y la pérdida de soberanía alimentaria.

Con la información analizada a lo largo de esta tesis y resumida ahora, se valida la hipótesis según la cual la ausencia de políticas de planificación y gestión territorial participadas y con calidad democrática, de escalas municipal y supramunicipal/regional, genera una reducción de la superficie agraria y potencia el abandono o languidecimiento de la agricultura periurbana como consecuencia del modelo de urbanismo neoliberal ajeno a la identidad de los lugares que todo lo homogeniza. No basta sólo con la adopción de políticas de protección del suelo o de conservación de la naturaleza si estas no buscan satisfacer el interés general, y si no se apoyan en defender y revalorizar las particularidades de los lugares, de su patrimonio cultural, de sus saberes locales y sus identidades territoriales. El principal problema en Madrid ha sido la ausencia de voluntad política para imaginar otro modelo urbano y territorial basado en políticas inclusivas, participadas, coherentes y sostenibles. En este mismo sentido, la falta de una estrategia territorial compartida y de consenso a escala supramunicipal favorece que el continuo urbano se extienda sin límites aparentes sobre el sistema de espacios abiertos. También se constata que la falta de un marco de ordenación del territorio que oriente las políticas municipales favorece el desequilibrio territorial menoscaba la justicia espacial entre los habitantes del norte y el sur de Madrid.

Ante este panorama desalentador, de tendencia decadente de la superficie y de la intensidad productiva, algunas agriculturas periurbanas han resistido a estos cambios, como es el caso de Fuenlabrada. En el año 1999, con la revisión del Plan General, que mereció el Premio Nacional de Urbanismo en 2005, se incorpora la protección del espacio de regadío mediante la clasificación como “suelos no urbanizables de protección ambiental”, asegurándose la protección del espacio regado. El planeamiento municipal protegió estas huertas gracias a que había un importante colectivo de pequeñas explotaciones hortícolas con larga tradición, que continuaban con su actividad profesional. Estos dos hechos -la protección del suelo agrario y la continuidad de la actividad agraria profesional en manos de explotaciones de carácter familiar- son las dos razones de mayor peso que explican que Fuenlabrada conserve una superficie significativa de suelo rústico de 800 hectáreas y la mayor superficie de regadío, en concreto de 220 hectáreas, dentro de la primera y segunda corona metropolitana, sin ninguna figura sectorial de protección de escala supramunicipal.

En este contexto local favorable y excepcional en su entorno, y con escasas ayudas específicas por parte del gobierno regional para el apoyo de la actividad hortícola periurbana, la creación del Parque Agrario cobra sentido como instrumento de gestión agraria y territorial. A finales del año 2012, el Ayuntamiento crea, por iniciativa de la Concejalía de Sostenibilidad, el Parque Agrario de Fuenlabrada. Su puesta en marcha se concibe con el objetivo de preservar y fortalecer la agricultura local y su paisaje desde una perspectiva multifuncional y agroecológica. Para ello, elabora una hoja de ruta recogida dentro del Plan de Gestión y Desarrollo del Parque Agrario, de forma participada con la comunidad agraria y otros agentes



locales. Se consideró fundamental implicar a la Comunidad de Regantes porque constituye la estructura de gobernanza y de cooperación histórica del espacio agrario y pieza fundamental no sólo como capital social sino también en el mantenimiento de funciones y servicios del agroecosistema. La metodología participativa en la elaboración de estrategias territoriales ha demostrado ser muy útil, porque permite ofrecer soluciones y alternativas a los problemas reales que detecta la población, lo que garantiza el desarrollo de un proyecto de consenso basado en la realidad territorial.

Esta experiencia permite concluir que la escala local asegura una intervención más próxima, directa y eficaz sobre la transformación del territorio cuando se trabaja desde la concertación social. Se valida la hipótesis formulada sobre que las estrategias orientadas a la puesta en valor de la alimentación de cercanía y el fortalecimiento de la identidad de los paisajes de la agricultura en los proyecto de gestión territorial, como es el caso del Parque Agrario de Fuenlabrada, están sirviendo para revitalizar el espacio agrario y contribuir a reconectar la ciudad con su campo. Sin embargo, la escala local no es suficiente para revertir la regresión que padece la actividad agraria profesional en la Región Urbana de Madrid, siendo necesario superar los límites administrativos locales para fortalecer la cooperación intermunicipal en materia de agricultura periurbana (...) para impulsar la cooperación en pos de una mayor cohesión territorial y social entre campo y ciudad, entre agricultores y consumidores, en torno a una alimentación más sana, más justa y más respetuosa con su entorno.

La preservación de la superficie agraria mediante la protección ambiental, ya sea a través del planeamiento municipal, como en el caso de Fuenlabrada, o de otras figuras de carácter sectorial a escala supramunicipal, como ha ocurrido en Getafe, Rivas-Vaciamadrid o San Fernando de Henares con el Parque Regional del Sureste, resulta ser excesivamente rígida e insuficiente para garantizar la dimensión productiva de las tierras si no se acompaña de medidas específicas de gestión para apoyar y dinamizar la actividad agrícola. Otro de las cuestiones que se deducen del estudio de caso del Parque Agrario de Fuenlabrada es que cuando la zonificación del suelo no es específica para la agricultura, se puede convertir en un obstáculo para el desarrollo de la agricultura multifuncional. Es por ello necesario que el planeamiento urbano clasifique el suelo agrario como protegido por su interés productivo y paisajístico, regulando los usos y aceptando calificaciones urbanísticas propias de una actividad agraria dinámica, aunque respetuosa con el entorno y los valores paisajísticos que ella misma modela y gestiona.

### **8.3 LA AGRICULTURA DEFENDIDA DESDE LA CIUDAD**

La realidad territorial de la región urbana de Madrid estudiada en la tesis permite concluir que para blindar la superficie agraria y los paisajes de la agricultura remanentes es necesaria una estructura de gobernanza multinivel y multiagente de los principales núcleos urbanos en torno a la capital, y contar con un documento estratégico de planificación territorial específico para esta pieza territorial, que se comporta como una unidad funcional y en la que los fragmentos locales de agricultura periurbana, aunque con identidad agroecológica y paisajística propias, requieren un tratamiento compartido y continuo dentro de la aglomeración. Estas dos requisitos pueden propiciar la implementación de políticas explícitas a favor de la agricultura periurbana y su base territorial, aprovechando el contexto social y político actual, que reclama mayor protagonismo de las ciudades en el camino hacia sistemas alimentarios urbanos,

alternativos y sostenibles. La escala de planificación mencionada, con voluntad e ideario político adecuados, contribuiría, en primer lugar, a ordenar y regular de modo racional los intensos intercambios y relaciones cotidianas de carácter económico-territorial y socio-ambiental dentro del ámbito; permitiría también un mayor control de la expansión urbana sobre los espacios rurales; en tercer lugar, sería un buen marco y escala para consensuar una estrategia territorial supramunicipal que aborde de modo específico, más allá de su protección, los espacios agrarios como despensas urbanas y gestores de los paisajes de la agricultura; en cuarto lugar, serviría para la formulación compartida de una política agroalimentaria urbana alternativa; y, finalmente, permitiría una gestión más eficiente de los recursos del ecosistema urbano.

Todo ello lleva implícito la superación del enfoque basado en las políticas sectoriales y trasitar hacia un planteamiento integrador, basado en fórmulas de cooperación y colaboración intermunicipal, sobre la base de una visión más democrática del territorio, porque, como algún autor ha señalado y esta tesis comparte plenamente, la organización y ordenación del territorio no pueden entenderse de forma sectorial sino global, dada las interdependencias entre los espacios productivos, consumo, ocio, residencial y ambiental. Eso, en última instancia, requiere también un compromiso político explícito para asegurar los tres pilares básicos de la gobernanza territorial: la coordinación multinivel, la cooperación territorial y la participación, propiciando un equilibrio deseable entre esfera pública, la sociedad civil y el mercado.

Ese planteamiento y el modelo territorial resultante precisan de una ordenación del sistema regional de espacios abiertos desde un enfoque territorial amplio, en el que se pueda articular la pluriactividad, la multifuncionalidad, la diversificación económica y la complejidad de valores y activos endógenos del territorio, y que establezca criterios más responsables y alternativas de localización del menor impacto posible sobre los recursos naturales y culturales del propio territorio. La producción agraria debe ser una variable de peso para gestionar el stock de suelo a escala local y regional, asegurando de esa forma la preservación de los espacios agrarios periurbanos y el fortalecimiento de la actividad productiva que en ellos se desarrolla, con el objetivo de conseguir un modelo urbano-territorial más saludable, más habitable y más resiliente. Una ordenación en la que las nuevas demandas de la población puedan ser incorporadas y donde tengan cabida los nuevos paradigmas de la sostenibilidad, la soberanía alimentaria, la economía social y solidaria y el bien común.

Todo lo dicho, no supone en modo alguno olvidar y obviar la importancia de la iniciativa municipal y el alto valor del principio de subsidiariedad (responsabilidad más próxima a los ciudadanos y, por lo tanto, de la administración y los políticos locales) para impulsar la revitalización y ordenación del sistema de espacios abiertos en la escala local, considerando en concreto aquellos espacios más «rurales» en torno a la ciudad, tal como indica el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE, 2004), cuando insiste en la necesidad de fortalecer el papel de las administraciones locales en la ordenación territorial para solventar los desencuentros entre campo y ciudad, para asegurar la estabilidad de la agricultura periurbana, así como la revitalización y continuidad de la matriz agraria.

Se asume plenamente para la defensa de la agricultura periurbana y como conclusión final, el enfoque territorialista que formula Magnaghi, que aspira a construir desde lo local redes de

municipios articuladas sinérgicamente a partir de las particularidades de cada lugar, como modo más apropiado para conectar los procesos y flujos globales sin, por ello, perder identidad. Como propone el propio Magnaghi en su libro *El proyecto local*, es preciso tener en el horizonte el cambio de modelo, ciertamente difícil de alcanzar en una región urbana de la densidad y madurez de la madrileña, que implica la descomposición de una región monocéntrica y la alternativa de una integrada por pequeñas ciudades compactas y la generación de redes de ciudades (Magnaghi, 2011). Para ello, en metrópolis maduras como la madrileña, resulta imprescindible que las ciudades de distinto tamaño se conviertan en elementos vertebradores de la matriz metropolitana, velando cuidadosamente por la salvaguarda y activación de los espacios abiertos intersticiales, en concreto, por los espacios abiertos de la agricultura, habitualmente minusvalorados como simples vacíos. En otras palabras, citadas ya en el texto, que “los subcentros (nodos) constituyan verdaderos polos de influencia y referencia del territorio que los rodea en los aspectos culturales, sociales y económicos y, por tanto, establezcan una dialéctica capaz de ser reflejada en flujos de interacción de energía, materia e información” (Roca et al., 2011:300). Se sigue así la estela de lo planteado por la Estrategia Territorial Europea (ETE, 1999), cuando señala que para conseguir un desarrollo territorial equilibrado es necesario avanzar hacia un modelo de desarrollo policéntrico, porque redundaría positivamente en un menor consumo del suelo, en una reducción de las disparidades entre la parte central y las periferias, y en la mejora del equilibrio territorial.

Es preciso intervenir desde la planificación estratégica y el desarrollo territorial en la que empíricamente se ha denominado en la tesis región urbana funcional de Madrid, porque hasta el momento la mancha urbana densa y casi continua no ha traspasado sus límites. Se requiere la aprobación de un marco de política territorial específico que oriente, por un lado, el planeamiento urbanístico de los municipios que integran el ámbito, para que ese ejercicio a escala municipal no se reduzca exclusivamente a delimitar los suelos urbanos y urbanizables y, por otro, que establezca las bases y criterios de las políticas sectoriales de mayor incidencia territorial, de modo que estas atiendan con coherencia a las distintas vocaciones del territorio y a los aspectos ambientales, económicos, sociales y culturales. En ese ejercicio político, científico y técnico de racionalidad y sostenibilidad territorial, las piezas de la agricultura periurbana metropolitana y sus paisajes, objeto de esta tesis, conectadas con las del conjunto de la región, están llamadas a desempeñar un papel económico, ambiental y cultural de primera magnitud, vinculando agricultura, alimentación y paisaje, y cualificando el habitar cotidiano del espacio de la aglomeración.

## BIBLIOGRAFÍA

Abad, C. y Naredo J. (1997). Sobre la "modernización" de la agricultura española (1940-1995): de la agricultura tradicional a la capitalización agraria y la dependencia asistencial. En Goómez y González (Eds.), *Agricultura y sociedad en la España contemporánea* (pp. 249-316). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Ackerman, K., Conard M., Culligan P., Plunz R., Sutto M-P., Whittinghill L. (2014). Sustainable Food Systems for Future Cities: The potential of urban agriculture. *The Economic and Social Review*, 45(2), 189-206.

Albrechts, L. (2015). Ingredients for a more radical strategic spatial planning. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 42(3), 510-525.

Albrechts, L., y Balducci, A. (2013). Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans. *disP-The Planning Review*, 49(3), 16-27.

Aldomà, I. (2011). La gestión del paisaje agrario y los nuevos retos de la periurbanización agraria. En Simancas, M. y Cortina Ramos, A. (Eds), *Retos y perspectivas de la gestión del Paisaje Canario: reflexiones en relación con el 10º aniversario de la firma del Convenio Europeo del Paisaje* (pp. 361-378). Canarias: Impresiones Gráficas S.L.

Allaert, G., De Meulder, B., Huylenbroeck, G., Van Hecke, E., Meert, H., (2006). Preconditions for Sustainable Land Use by Agriculture in Urbanising Network Society. Scientific Support Plan for Sustainable Development Policy. Belgian Science Policy, Brussels. Recuperado de [http://www.belspo.be/belspo/home/publ/rappCPagr\\_en.stm](http://www.belspo.be/belspo/home/publ/rappCPagr_en.stm)

Allen, A. (2003). Environmental planning and management of the peri-urban interface: perspectives on an emerging field. *Environment and Urbanization*, 15, 135-148. doi: 10.1177/095624780301500103

Allen, P., y Kovach, M. (2000). The capitalist composition of organic: the potential of markets in fulfilling the promise of organic agriculture. *Agriculture and Human Values*, 17, 221-232. doi: 10.1.1.197.2338.

Allen, P. and Wilson, A. (2008). Agrifood inequalities: globalization and localization. *Development* 51(4), 534-540. doi: 10.1057/dev.2008.65.

Allen, P., Fitzsimmons, M., Goodman, M., and Warner K. (2003). Shifting plates in the agrifood landscape: The tectonics of alternative agrifood initiatives in California. *Journal of Rural Studies* 19(1), 61-75. doi: 10.1016/S0743-0167(02)00047-5.

Allmendinger, P., y Haughton, G., (2009). Soft spaces, Fuzzy Boundaries, and Metagovernance: The New Spatial Planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, 41, 617-633. doi: abs/10.1068/a40208.

Alonso, L. (2009) *Prácticas económicas y economía de las prácticas. Crítica del postmodernismo liberal*. Madrid: Catarata.

Altieri, M. (2009). Agroecología, pequeñas fincas y soberanía alimentaria. *Ecología Política*, 38, 25-35.

American Planning Association (APA) (2011) *Food Policy Councils: Helping Local, Regional, and state Governments Address Food System Challenges*. Chicago, Il. Recuperado de: <http://ucanr.edu/sites/MarinFoodPolicyCouncil/files/178441.pdf>

American Planning Association (APA) (2008) *A planners Guide to Community and Regional Food Planning. Transforming Food Environments, Facilitating Healthy Eating. Report Number 554*. Recuperado de: <http://20y3xo2zbcupwq29f3j9zp91.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2016/07/Planners-Guide-to-Community-and-Regional-Food-Planning.pdf>

Amundsen, O., Allen, W. y Hoellen, K. (2009). Green Infrastructure Planning: Recent Advances and Applications, *PAS Memo* (May/June 2009). American Planning Association, APA.

Andrés, J., y Valenzuela, M. (1986) Los espacios periurbanos. En *Acta, discursos, ponencias y mesas redondas. IX Coloquio de Geógrafos Españoles*, Murcia, 16-21 de diciembre de 1985, (pp. 81-140). Vol. 1, 1986, ISBN 84-7684-015-2.

Antonietta, M. (2011). Participation: Citizens involvement in the Management of Periurban areas. En Pedrazzini, L. (Cord.), *Periurban Landscapes. Landscape planning guidelines. Guidelines*. Pays.Med.Urban. 03, (pp. 144-157).

Araújo, N., y Paül, V. (2012). El Agroturismo Como Alternativa De Ocio. Análisis Del Perfil De Agroturista En El Parc Agrari Del Baix Llobregat (Cataluña). *Revista de investigación en turismo y desarrollo local*, 5(12).

Armesto, X., Cors, M., y Gómez, M. (2011). La diversificación productiva del litoral Catalán. La vinculación entre agroturismo y producciones agrarias de calidad. El caso de la comarca de l'Empordà. Trabajo presentado en el *International conference on tourism and management studies*, Algarve.

Asensio, N., Cortina, A., y Pietx, J. (2002). *Opcions per a la custòdia del territori en finques privades. Guia pràctica per a la propietat*. Barcelona: Xarxa de Custòdia del Territori. Fundació Territori i Paisatge.

Aubry C., Kebir, L., y Pasquier, C., (2008). Short supply chains in periurban zones: a way to maintain rurality near the City. Some examples taken in the Ile de France Region. Trabajo presentado en *Conference Rurality near the City*, Leuven.

Aubry, C., y Chiffolleau, Y. (2009) Le développement des circuits courts et l'agriculture périurbaine: histoire, évolution en cours et questions actuelles. *Innovations Agronomiques*, 5, 53-67.

Ayuntamiento de Fuenlabrada. *Plan General de Ordenación Urbana de Fuenlabrada*. (Aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 15 de abril de 1999 y publicado en el B.O.C.M. suplemento al num. 118 de 20 de mayo de 1999).

Ayuntamiento de Fuenlabrada (2011) *Primera Fase de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Fuenlabrada*. Información Urbanística. Volúmen I. Memoria.

Ayuso, A., y Álvarez-Uría, P. (2009). Custodia del territorio y sostenibilidad. *Ecosostenible*, 49, 43-51.

Ávila, H. (2009). Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades. *Estudios Agrarios*, 93-123. Procuraduría Agraria. Recuperado de [http://proterritorios.net/descargas/periurbano/marco\\_conceptual/lo\\_periurbano\\_conceptos.pdf](http://proterritorios.net/descargas/periurbano/marco_conceptual/lo_periurbano_conceptos.pdf)

Baigorri, A., y Gaviria, M. (1985). *Agricultura Periurbana*. Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda. Madrid.

Balloffett, N., y Sue, A. (2007). *Governance Trends in Protected Areas: Experiences from the Parks in Peril Program in Latin America and the Caribbean*. *Parks in Peril Innovations in Conservation Series*. The Nature Conservancy. Arlington, Virginia, USA.

Barham, E. (2003). Translating terroir: the global challenge of French AOC labeling. *Journal of Rural studies*, 19(1), 127-138. doi: 10.1016/S0743-0167(02)00052-9.

Barker, K. (2006) *Barker Review of Land Use Planning: Final Report - Recommendations*. London: HM Treasury.

Barreira, A. (2003). La participación pública en la Directiva Marco del Agua: Implicaciones para la Península Ibérica. En del Moral, L., Arrojo P., (Coords). *Directiva Marco del agua: realidades y futuros. Libro de ponencias del III Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del agua*. Editorial Fundación Nueva Cultura del Agua.

Barreira, Ana (coord.), et al. (2010). *Estudio jurídico sobre la custodia del territorio*. Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad. Recuperado de [http://custodiaterritorio.es/sites/default/files/archivos/estudiocustodiaterritorio\\_final.pdf](http://custodiaterritorio.es/sites/default/files/archivos/estudiocustodiaterritorio_final.pdf)

Basora, X., O'Neil, C., y Mitchell, B. (2013). *Conservar la naturaleza entre todos. La custodia del territorio, una herramienta para implicar la sociedad en la gestión del patrimonio natural en Europa*. Documentos LandLife. 1ª edición 2013. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=home.showFile&rep=file&fil=LANDLIFE\\_Manual\\_ES1.pdf](http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=home.showFile&rep=file&fil=LANDLIFE_Manual_ES1.pdf)

- Basora, X. y Sabaté, X. (2006). *Custodia del territorio en la práctica. Manual de introducción a una nueva estrategia participativa de conservación de la naturaleza y el paisaje*. Xarxa de Custòdia del Territori, Fundació Territori i Paisatge – Obra Social Caixa Catalunya. Barcelona.
- Bastian, C., McLeod, D., Germino, W., y Blasco, B. (2002). Environmental Amenities and Agricultural Land Values: a Hedonic Model Using Geographic Information Systems Data. *Ecological Economics*, 40, 337-349.
- Belil, M. y Serra, A. (2006). La estrategia de la ciudadanía, un ejemplo de promoción de la construcción de proyectos colectivos. En Tarroja, A y Camagni, R. (coords.). *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio* (pp. 447-467). Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Benedict, M. y McMahon, E. (2002). *Green Infrastructure. Smart Conservation for the 21st Century*. Washington, D.C. Island Press. Recuperado de <http://www.sprawlwatch.org/greeninfrastructure.pdf>
- Bengston, D., Fletcher, J., y Nelson, K. (2004). Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and Urban Planning*, 69, 271-286.
- Berger, G. (2003). Reflections on governance: power relations and policy making in regional sustainable development. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 5, 219-234.
- Bernard, C., Dufour, A., y Angelucci, M. (2005). L'agriculture périurbaine: interactions sociales et renouvellement du métier d'agriculteur. *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, 288, 70-85.
- Bernard, C; Bonnefoy, S., Braine-Supkova et al., (2012). *Nourrir nos villes. Pour une gouvernance alimentaire durable des régions urbaines*. International Urban Food Network, 16.
- Bernetti, I. Alampi, V., Marinelli, A., Marinelli, N., Marone, E., Menghini, S., Sacchelli, S., Scozzafava, G., (2013). Evaluation of economic, social and sector impacts of agricultural land loss. *Italian Journal of Agronomy*, 8(4), 197-205. doi: 10.4081/ija.2013.e24.
- Bernetti, I., y Scozzafava, G. (2009). Economic estimative, juridical and urbanistic evaluations in the preservation and change of rural landscape. *Italian Journal of Agronomy*, 4(3), 35-9.
- Bigando, E. (2004). Entre le social et le sensible, l'émergence d'un paysage ordinaire. *Bulletin de l'association de géographes français*, 81(2), 205-218.
- Blanco, M. y Riveros, H. (2010). El agroturismo como diversificación de la actividad agropecuaria y agroindustrial. En *Desarrollo de los agronegocios y la agroindustria rural en América Latina y el Caribe. Conceptos, instrumentos y casos de cooperación técnica* (pp.



117-125). Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). . Recuperado de [http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_49/An%C3%A1lisis/el\\_agroturismo\\_como\\_-\\_Marvin\\_Blanco\\_M..pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_49/An%C3%A1lisis/el_agroturismo_como_-_Marvin_Blanco_M..pdf)

Blay-Palmer, A. (2009). The Canadian pioneer: The birth generics of urban food policy in Toronto. *Journal of International Planning Studies*, 14(4): 401-416. doi: 10.1080/13563471003642837

Blay-Palmer, A., Sonnino, R., y Custot, J. (2016). A food politics of the possible? Growing sustainable food systems through networks of knowledge. *Agriculture and human values*, 33(1), 27-43. doi: 10.1007/s10460-015-9592-0.

Boix, A. (2015). La reforma local de 2013 y sus consecuencias sobre la prestación de servicios públicos. En Romero, J., y Boix, A. (Eds). *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local* (pp. 61-78). Valencia: Publicacions de la Universitat de València, Colección Desarrollo Territorial.

Boira Maiques, J. (2003). La participación ciudadana y el urbanismo ¿radicalizar la democracia o democratizar el espacio?. En Capel, H. coord. *Colección –mediterráneo Económico. Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, 3, (pp. 317-332). Almería, Cajamar.

Bollier, D. (2002). Reclaiming the Commons. *Boston Review, Summer*. Recuperado de <http://bostonreview.net/archives/BR27.3/bollier.html>

Bonnal, Ph., Bosc, P., Díaz, J., y Losch, B. (2003). Multifuncionalidad de la agricultura y nueva ruralidad. Reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización. Ponencia presentada en *Seminario Internacional El Mundo Rural: Transformaciones y Perspectivas a la luz de la Nueva Ruralidad*. Universidad Javeriana, CLACSO, REDCAPA, Bogotá.

Born, B., y Purcell, M. (2006). Avoiding the Local Trap: Scale and Food Systems in Planning Research. *Journal of Planning Education and Research*, 26(2), 195-207.

Borrelli, I. (2016). Territorial sustainability and multifunctional agriculture: a case study. *Agriculture and Agricultural Science Procedia*, 8, 467-474. Recuperado de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2210784316300468>

Borelli, S., Chen, Y., Conigliaro, M., y Salbatino, F. (2015). Green infraestructura: a new paradigm for developing cities. Trabajo presentado en *XIV World Forestry Congress*, , 7-11 September 2015, Durban, South Africa.

Borrini-Feyerabend, G. (2007). *The IUCN Protected Area Matrix. A Tool Towards Effective Protected Areas Systems*. Gland, Switzerland.

Brand, C., Bonnefoy, S. (2012). L'alimentation des sociétés urbaines: une cure de jeunesse pour l'agriculture des territoires métropolitains ?. *VertigO - la revue électronique en sciences*



*de l'environnement*, 11(2). Recuperado de <https://www.erudit.org/fr/revues/vertigo/2011-v11-n2-vertigo0119/1009357ar/>

Brandt, J., Vejre, H., (2004). Multifunctional landscapes – motives, concepts and perspectives. En Brandt, J., Vejre, H. (Eds.) *Multifunctional Landscapes, Volume I Theory, Values and History*. (pp. 3-31), WIT Press, Southampton.

Brenner, N. (2001). The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography*, 25(4), 591-614.

Brenner, N., Peck, J. y Theodore, N. (2015). Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados. En Observatorio Metropolitano de Madrid (Eds.) *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*, (pp. 211-243).Madrid: Traficantes de Sueños.

Brinkley, C. (2012). Evaluating the benefits of peri-urban agriculture. *Journal of Planning Literature*, 27(3), 259-269.

Brown, J., y Purcell, M. (2005). There's nothing inherent about scale: Political ecology, the local trap, and the politics of development in the Brazilian Amazon. *Geoforum*, 36, 607-24.

Brunori, G., y Orsini, S. (2010). Food for the cities: urban policies and the role of farmers. En Galli, M., Marraccini, E., et al., *Agricultural management in peri-urban areas. The experience of an international workshop*, (pp. 45-52).

Bryant, C.R., (1997). L'agriculture périurbaine: l'économie politique d'un espace innovateur. *Cahiers Agricultures*, 6, 125–130.

Bryant, C., Carvajal, N., Delusca, K., Dauouda, O., y Sarr, A. (2013). Metropolitan vulnerability and strategic roles for periurban agricultural territories in the context of climate change and vulnerability. *Cuadernos de Geografía*, 22(2), 55-68.

Bryant, M. (2006). Urban landscape conservation and the role of ecological greenways at local and metropolitan scales. *Landscape and Urban Planning*, 76(1-4), 23-44.

Buciega, A., Pitarch, M., y Esparcia, J. (2009). The context of rural–urban relationships in Finland, France, Hungary, The Netherlands and Spain. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11(1), 9-27.

Buizer, M., Arts, B., y Kok, K. (2011). Governance, Scale and the Environment: The Importance of Recognizing Knowledge Claims in Transdisciplinary Arenas. *Ecology and Society* 16(1), art. 21.

Buizer, M., Elands, B., Mattijssen, T., et al., (2015). The governance of urban green spaces in selected EU-Cities. Policies, practices, actors, topics. GREEN SURGE Deliverable 6.1. Recuperado de

[http://greensurge.eu/workingackages/wp6/files/Buizer\\_et\\_al\\_2015\\_D6.1\\_GREEN\\_SURGE\\_The\\_governance\\_of\\_urban\\_green\\_spaces\\_in\\_selected\\_EU\\_cities.pdf](http://greensurge.eu/workingackages/wp6/files/Buizer_et_al_2015_D6.1_GREEN_SURGE_The_governance_of_urban_green_spaces_in_selected_EU_cities.pdf)

Burriel, E. (2008). La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol XII, 270(64). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>.

Burriel, E. (2009). Los límites del planeamiento urbanístico municipal. El ejemplo valenciano. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 54, 33-54.

Busck, A., Kristensen, S., Praestholm, S., Reenberg, A., y Primdahl, J., (2006). Land system changes in the context of urbanisation: examples from the peri-urban area of Greater Copenhagen. *Geografisk Tidsskrift. Danish Journal of Geography*, 106(2), 21-34.

Busquets, J., y Cortina, A. (Coords). (2009a). *Gestión del Paisaje. Manual de Protección y ordenación del paisaje*. Barcelona: Ariel Patrimonio.

Busquets, J., Cortina, A., y Farré, C. (2009b). Proyecto de gestión del paisaje vitivinícola del Alt Penedès. En Busquets, J. y Cortina, A. (Coord.): *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje* (pp. 561-579). Barcelona: Ariel.

Calatrava, J. (2014). La agricultura interurbana como componente del urbanismo verde: el caso de la aglomeración de Granada. *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, 239, 13-56.

Callau, S. (2013). The Baix Llobregat Agricultura Park: A model to re-connect the City and its Countryside. En Maldonado, L. *COST Action Urban Agriculture Europe: Documentation of 2nd Working Group Meeting*. Castelldefels, Barcelona.

Callau, S., Isla, E., y Paül, V. (2008). El SIGAT, un sistema d'informació geogràfica per al Parc Agrari del Baix Llobregat. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 65, 522-536.

Callau, S., y Montasell, J. (2008). The Baix Llobregat Agricultural Park (Barcelona): an instrument for preserving, developing and managing a periurban agricultural area. En Dewaelheyns, V., Gulinck, H. (Eds.). *Rurality near the City. Proceedings of the international conference held in Leuven*. Belgium,

Callau, S., Llop, N., Montasell, J., Paül, V., Rivas, A., y Roca, A. (2009). *La futura llei d'espais agraris de Catalunya. Jornades de reflexió, participació i debat*. Girona: Documenta Universitaria - Fundació Agroteritori.

Callau, S., y Paül, V. (2007). Le parc agricole du Baix Llobregat: un moyen de préserver, développer et gérer un espace agricole périurbain. Trabajo presentado en *Les agricultures periurbaines: un enjeu pour le ville. Ves des projects de territoire*. Nanterre.

- Calle, A. (2014). La relevancia económica y política del enfoque de los bienes comunes. En *La situación del mundo: informe anual del Worldwatch Institute sobre progreso hacia una sociedad sostenible*, (pp. 369-384).
- Calle, A. (2016). Comunes globales: ¿De qué Hablamos?. *El Salmón Contracorriente*. Recuperado de: <http://www.elsalmoncontracorriente.es/?Comunes-globales-De-que-hablamos>.
- Calle, A., Gallar, D. (2010). Agroecología Política: transición social y campesinado. Trabajo presentado en *VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*. Brasil.
- Calori, A. (2009). Del parco agricolo alla regione milanese: Empowerment degli attori per la riconquista della sovranità alimentare”. En Fanfani, D. *Planificare tra città e campagna*. (pp. 91-114). Florencia: Firenze University Press.
- Camarero, C. (1990). *Fuenlabrada en 1753 según las respuestas generales del Catastro de Ensenada*. Madrid: Tabapress, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.
- Camarero, L. (1997). Pautas demográficas y espaciales de las transformaciones del medio rural: ruralidad y agricultura. En Gómez y González (Eds.), *Agricultura y sociedad en la España Contemporánea* (pp. 225-246). Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Campos, S., Herrera, P., Bustos, R., et al. (2016) (Coords). *Integración de la custodia del territorio en la planificación y gestión de las políticas de conservación de la naturaleza*. Gestión y Estudios Ambientales S.Coop. y Fundación Biodiversidad del Ministerio de agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Recuperado de [http://custodia-territorio.es/sites/default/files/recursos/manual\\_custodia\\_y\\_aapp.pdf](http://custodia-territorio.es/sites/default/files/recursos/manual_custodia_y_aapp.pdf)
- Cantó, M. (2014a). La planificación y gestión de la Infraestructura Verde en la Comunidad Valenciana. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 43, 215-234.
- Cantó, M. (2014b). La ordenación de la Infraestructura Verde en el sudeste ibérico (Comunidad Valenciana, España). *Cuadernos de Biodiversidad*, 45, 10-22.
- Carey, J. (2011). Who Feeds Bristol? Towards a Resilient Food Plan. Bristol City Council. Recuperado de <http://bristolfoodpolicycouncil.org/wp-content/uploads/2012/10/Who-Feeds-Bristol-report.pdf>.
- Caron P., Reig, E., Roep, D., et al. (2008). Multifunctionality: epistemic diversity and concept oriented research clusters. *Inter Science*, 7(4-5), 301-338. doi: 10.1504/IJARGE.2008.020080.
- Carpintero, O. (2005). *El metabolismo de la economía española. Recursos naturales y huella ecológica (1955-2000)*. Madrid: Ed. Fundación César Manrique.
- Carta de Aalborg (1994). Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad. En Conferencia europea sobre Ciudades Sostenibles. 1994.

Carta de la Agricultura Periurbana. Para la preservación, la ordenación, el desarrollo y la gestión de los espacios agrarios periurbanos. (2010). Castelldefels, Parc Agrari del Baix Llobregat, Agrotèrritori, Red agrotèrritorial.

Caruso, G. (2001): Peri-urbanisation: the situation in Europe. A bibliographical note and survey of studies in the Netherlands, Belgium, Great Britain, Germany, Italy and the Nordic countries. Report prepared for DATAR, France.

Castells, M. (2000). Globalización, sociedad y política en la era de la información. *Bitàcora Urbano-Territorial*, 4, 42-53.

Castillo, V. (2004). La estrategia Temática para la protección del suelo: un instrumento para el uso sostenible de los suelos en Europa. *Ecosistemas* 13(1), 59-61.

Caton, M. (2003). Building a common table: The role for planning in community food systems. *Journal of Planning Education and Research*, 23, 341-55.

Cavailhès, J., Hilal, M., y Wavresky, P. (2012). L'influence urbaine sur le prix des terres agricoles et ses conséquences pour l'agriculture. *Economie et Statistique*, 444, 99-125.

Cavailhès J., y Wavresky P. (2003), Urban influences on periurban farmland prices. *European Review of Agricultural Economics* 30(3): 333-357.

Cavailhès, J., y Wavresky, P. (2007). Les effets de la proximité de la ville sur les systèmes de production agricoles. *Agreste Cah*, 2, 41-47.

Cavailhès, J., y Thomas, I. (2011). The influence of urban sprawl on farmland prices in Belgium (refereed paper). European Regional Science Association. Recuperado de <http://www.sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa10/ERSA2010finalpaper1628.pdf>

Cavallo, A., Di donato, B., Lekic., y Pellegrino, D. (2014). City Food Policy: citizens, framers & workers - Enhancing inclusion, innovation and sustainability in food planning. *Report Eating City*. Internacional Platform 2010-2014.

Cazorla, A., Alier, J., et al. (2004). Modelo de clasificación y valoración multifuncional de una red de vías pecuarias: aplicación a dos subcomarcas madrileñas. *Estudios Geográficos*, 65(255), 255-296.

Cazzani, A. (2011). The periurban landscape. En Pedrazzini, L. (Cord.), *Periurban Landscapes. Landscape planning guidelines. Guidelines*, 03, 18- 29.

Centro de Estudios Ambientales (CEA) (2014). *La Infraestructura Verde Urbana de Vitoria-Gasteiz. Documento propuesta*. Recuperado de <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/eu/32/95/53295.pdf>

Clancy, K., y Ruhf, K. (2010). Is local enough? Some arguments for regional food systems. *Choices*, 25(1), 123-135.

Clark, B. (2003) Ebenezer Howard And The Marriage Of Town And Country An Introduction to Howard's Garden Cities of To-morrow (Selections). *Organization & Environment*, 16(1), 87-97.

Cleveland, D., Muller N., Tranovich, A., Mazaroli, D., y Hinson, K. (2014) Local food hubs for alternative food systems: a case study from Santa Barbara County, California. *Journal of Rural Studies*, 35, 26-36.

Comisión Europea (CE) (1999). *Estrategia Territorial Europea (ETE)*. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE.

Comisión Europea (CE) (2008). *Un enfoque de la UE hacia la gobernanza local democrática, la descentralización y el desarrollo territorial*. Documento de reflexión. Bruselas

Comisión Europea (CE) (2013). *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*. Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones. Bruselas.

Comisión Europea (CE) (2010). *Una Infraestructura Verde*. Ficha Informativa. Oficina de publicaciones. Bruselas

Comisión Europea (CE) (2011). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural*. Bruselas

Comisión Europea (CE) (2012). *The multifunctionality of Green Infrastructure*. Science for environment Policy. DG Environment News Aletr Service. In-Depth report.

Comisión Europea (CE) (2013a). *Infraestructura Verde: mejora del capital natural de Europa*. Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones. Bruselas. (COM (2013) 249 final), Bruselas 6.5.2013, Comisión Europea, 12 págs.

Comisión Europea (CE) (2013b). *Infraestructura Verde: mejora del capital natural de Europa*. Dictamen del Comité de las Regiones. (2013/c 356/08).Bruselas

Comisión Europea (CE) (2013c). *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Información técnica sobre la Infraestructura Verde*. Bruselas

Comisión Europea (CE) (2013d). Commission staff working document. Technical information on Green Infrastructure (GI) Accompanying the document communication from the commission to the european parliament, the council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committe and the Committee and the Committe of the regionsGreen Infrastructure (GI) — Enhancing Europe's Natural Capital.Bruselas

Comisión Europea (CE) (2014). *Construir una infraestructura verde para Europa*. Bruselas.

Comité Económico y Social Europeo (CESE) (2004). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre La agricultura periurbana*. NAT/204 (CESE 1209/2004). Bruselas, (16 de septiembre de 2004).

Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) (2006): Los planes de Ordenación Urbana de Madrid. Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) (2008) *Atlas de los Servicios de la Comunidad de Madrid*. Departamento de Estadística de la Comunidad de Madrid. Ed. Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid, Madrid.

Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) (2010). *Planificación de la red de corredores ecológicos de la Comunidad de Madrid: Identificación de las oportunidades para el bienestar social y la conservación del patrimonio natural*. Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial.

Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) (2010) *Atlas de movilidad residencia-trabajo en la Comunidad de Madrid*. Dirección General de Economía.

Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) (2012) Memoria. Cartografía de la Capacidad Agrológica de las tierras de la Comunidad de Madrid a escala 1:50.000. Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial.

Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) (2015) *Diagnostico, DAFO y Necesidades. Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid 2014-2020*.

Comunidad de Madrid (CAM) (2015) *Atlas de los Servicios de la Comunidad de Madrid*. Departamento de Estadística de la Comunidad de Madrid. Ed. Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid, Madrid.

Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) (s/f). *Evolución de la ocupación del suelo en la Comunidad de Madrid 1956-2005*. Dirección general de Urbanismo y Estrategia Territorial.

Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) (2014). Infraestructuras verdes urbanas y periurbanas. Documento síntesis del grupo de trabajo Trabajo presentado en *Conama 2014*, Madrid.

Consejo de Europa (CE) (2000). Convenio europeo del paisaje. Consejo de Europa. Florencia.

Consejo de Europa (CE) (2005). Convenio-marco sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad. Faro

Consejo de Europa (CE) (2008). Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention (adopted by the Committee of Ministers on 6 February 2000 at the 1017th meeting of the Ministers' Deputies). Estrasburgo.

Consejo Económico y Social Europeo (2007). Dictamen del Comité económico y Social Europeo sobre *Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa*, Diario Oficial de la Unión Europea, (2007/C 168/02).

Consell de Protecció de la Natura (CPN) (1994). *Memòria 1990 - 1993*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Consell de Protecció de la Natura (CPN) (1996). *Memòria 1994 - 1995*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio (2010). Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid, 2007-2013. Volumen I. Dirección General de Medioambiente. Madrid.

Consorci del Parc Agrari del Baix Llobregat (2002). *Pla de gestió i desenvolupament del Parc Agrari del Baix Llobregat*, Sant Feliu de Llobregat: Consorcio del Parc Agrari del Baix Llobregat.

Consorci del Parc Agrari del Baix Llobregat (2005). *Pla especial de protecció i millora del Parc Agrari del Baix Llobregat*. Edicions La Terra S.L. Barcelona.

Consorci del Parc Agrari del Baix Llobregat (2015). *Pla Especial de Protecció i millora del Parc Agrari del Baix Llobregat*. Sant Feliu de Llobregat.

Consortio de Transportes de Madrid (CTM) (2004). *Encuesta domiciliaria de movilidad en día laborable de 2004 en la Comunidad de Madrid. Documento de Síntesis*. Ed. Consortio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid; Madrid.

Corrado, A. (2013). Alternative Food Systems and Peri-Urban Agriculture in Milan, Italy. *Hàbitat y Sociedad*, 6, 65-83.

Cortina, A. (2008). La dimensión económica del paisaje. En Busquets, J., Cortina, A. (Coords.) *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje* (pp. 253-294). Barcelona, Ariel Patrimonio.

Cortina, A. (2009). La regulación jurídica del paisaje. En Busquets, J., Cortina, A. (Coords.) *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje* (pp. 317-346). Barcelona: Ariel Patrimonio.

Cortina, A. (2010). Las Cartas del Paisaje: un instrumento de concertación territorial y de compromiso a favor del paisaje. Trabajo presentado en *XII Coloquio Ibérico de Geografía*. Porto.

Cortina, A. (2011a) Principios, valores éticos y retos de futuro en la gestión del paisaje.

En Simancas, M., Cortina A. (Coords) *Retos y perspectivas de la gestión del paisaje en Canarias: reflexiones en relación con el 10º aniversario de la firma del Convenio Europeo del Paisaje* (pp.67-83). Gobierno de Canarias,

Cortina, A. (2011b). Las Cartas del Paisaje: un instrumento de participación, concertación y mediación territorial a favor del paisaje. En *Retos y perspectivas de la gestión del paisaje de Canarias: reflexiones en relación con el 10º aniversario de la firma del Convenio Europeo del Paisaje* (pp.181-214). Gobierno de Canarias.

Cortina, A., y Gordi, J. (dir.) (2007). *Carta del Pissatge del Berguedà*. Documents de procés. Programa de gestió dels paisatges del Berguedà.

Council of Europe (2000a). European Landscape Convention, Florence. CETS No. 176 (Strasbourg: Council of Europe).

Council of Europe (2000b). European Landscape Convention, Florence, Explanatory Report. CETS No. 176 (Strasbourg: Council of Europe).

Council of Europe (2008). Comité de Ministros a los Estados miembro sobre las orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje (CE/REC(2008)3).

Cuellar, M., y Calle, A. (2009). Sistemas Participativos de Garantía. Poder, Democracia y Agroecología. Trabajo presentado en el *I Congreso Español de Sociología de la Alimentación*, Gijón.

Dale, V.H., y Polasky, S. (2007). Measures of the effects of agricultural practices on ecosystem services. *Ecol. Econ.* 64, 286e296.

Darby, S., y Torre, A. (2013). Conflicts over farmland uses and the dynamics of “agri-urban” localities in the Greater Paris Region: An empirical analysis based on daily regional press and field interviews. *Land Use Policy*, 33, 90-99.

Davies, C., Hansen, R., Rall, E. et al., (2015). *The status of European green space planning and implementation based on an analysis of selected European city-regions*. GREEN SURGE Deliverable 5.1.

Davoudi, S., y Stead, D.(2007). Urban rural relationships an introduction and brief history. *Building and Environment* 28, 269–277.

De Miguel, R. (2008). Planificación Territorial, Gobierno y Gobernanza Metropolitana en las grandes ciudades españolas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 48, 355-374.

Declaración de Montesquiu de custodia del territorio (2000). Castillo de Montesquiu (Osona).

Declaración de Nyéléni (2007). Foro Mundial para la Soberanía Alimentaria. Selingue, Mali.



De La Cruz, C., González, R., y Soldevila, V. (2011). Sistemas Participativos de Garantía. Productoras/es y consumidoras/es construyendo y ampliando la confianza. *REVISTA FACPE: Sistemas participativos de garantía*, 6, 6-7.

De Lucio, J., Múgica, M., Gómez, J., Martínez, C., Puertas, J., y Atauri, J. (2008). *Anuario EUROPARC-España del estado de los espacios naturales protegidos 2007*. Madrid: Editorial Fundación Interuniversitaria Fernando González Bernáldez. EUROPARC-España.

De Miguel, R. (2008). Planificación Territorial, Gobierno y Gobernanza Metropolitana en las grandes ciudades españolas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 48, 355-374.

Del Moral, L. (2006). La Directiva Marco del Agua y la nueva política agraria. En AAVV *Agricultura familiar en España* (pp. 44-51) Madrid: Fundación de Estudios Rurales.

Delgado, M. (2010). El sistema agroalimentario globalizado: imperios alimentarios y degradación social y ecológica. *Revista de economía crítica*, 10, 32-61.

Dematteis, G., y Governa, F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 31-58.

Demossier, M. (2011). Beyond terroir: territorial construction, hegemonic discourses, and French wine culture. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 17(4), 685-705.

Deverre, C., Lamine, C. (2010). Les systèmes agroalimentaires alternatifs. Une revue de travaux anglophones en sciences sociales. *Economie rurale*, 3, 57-73.

Dewaelheyns, V., y Gulinck, H. (2008). Rurality near the city. Leuven, Belgium, on February 7-8 th, 5.

DG Regio (2011). The new degree of urbanization, working paper. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/miscellaneous/index.cfm?TargetUrl=DSP\\_DEGURBA](http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/miscellaneous/index.cfm?TargetUrl=DSP_DEGURBA)

Di Masso, M. (2011). Las fronteras de una alimentación alternativa: explorando los límites del movimiento alimentario transformador en Cataluña. Trabajo presentado en el II Congreso Español de Sociología de la alimentación. Vitoria-Gasteiz.

Di Masso, M. (2012). *Redes alimentarias alternativas y soberanía alimentaria. Posibilidades para la transformación del sistema agroalimentario dominante*. Tesis doctoral Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona.

Direcció General D'Arquitectura i Paisatge (2006). *Protocol. La Carta del paisatge: un instrument col·lectiu i voluntari de compromís a favor del paisatge*, Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Generaliat de Catalunya, Barcelona.

Dirlik, A. (2005). Globalism and the Politics of Place. In Olds, K., Dicken, P., et al (Eds). *Globalisation and the Asia-Pacific. Contested territories*, Taylor & Francis e-Library, 37-54.

- Domènech, M., y Santoja, I. (1995). Els parcs agrícoles. Una solució per a les agricultures periurbanes?. *Quaderns Agraris* 17, 85-94.
- Domínguez, A. (1979). El abasto de pan a Madrid por los pueblos circunvecinos. En Diputación Provincial de Madrid (Eds.), *I Jornadas de estudios sobre la provincia de Madrid*. Madrid (pp.700-703), Diputación Provincial. Comisión de Cultura
- Donald, B., Gertler, M., Gray, M., y Lobao, L. (2010). Re-regionalizing the food system?. *Cambridge Journal Of Regions, Economy and Society*, 3, 171-175.
- Donada, L. (2005). *Un modelo de gestión dentro de Red Natura 2000. Proyecto fin de master en Espacios Naturales Protegidos*. Universidad Autónoma de Madrid, la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad de Alcalá, junto con Fundación Fernando González Bernáldez y EUROPARC-España.
- Donofrio, A. (2007). Feeding the City. *Gastronomica: the Journal of Food and Culture*, 7(4), 30-41.
- Drescher, A. (2001) Urban and peri-urban agriculture. Handbook Series. Volume III. Food and Agriculture Organization of the United Nations FAO. Rome.
- Durá, C. (2015). *La custodia del territorio*. Cuadernos de Sostenibilidad y Patrimonio Natural. Fundación Banco Santander.
- Duram, L., y Oberholtzer, L. (2010). A geographic approach to place and natural resource use in local food systems. *Renewable Agriculture and Food Systems*, 25, 99-108.
- DTUM (2004) *Carta del Paisatge del l'Alt Penedès. Per a la protecció, millora i valorizació del paisatge de l'Alt Penedès*. Ciutat de Villafranca del Penedès.
- Duvernoy, F., Jarrige, C., Moustier, P., y Serrano, J. (2005). Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain: quelle reconnaissance, quelle gouvernance ?. *Les Cahiers de la multifonctionnalité*, 2005, 87-104.
- Duvivier, R., Gaspart, F., y Frahan, B. (2005). A Panel Data Analysis of the Determinants of Farmland Price: An Application to the Effects of the 1992 CAP Reform in Belgium. Trabajo presentado en *XIth EAAE Congress (European Association of Agricultural Economists) The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System*. Copenhagen, Denmark.
- EEA. (2006). *Urban sprawl in Europe: The ignored challenge*. Copenhagen.
- EEA, European Environment Agency (2011): *Green infrastructure and territorial cohesion. The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems* (EEA Technical Report No 18/2011, European Environment Agency-EEA, Publications Office of European Union, doi: 10.2800/88266.

Egea Fernández, J., y Egea Sánchez, J. (2012). Hacia una política de conservación y gestión de paisajes agrarios. Trabajo presentado en *Actas del X Congreso de SEAE*. Albacete.

EME (Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España) (2011). *Ecosistemas y biodiversidad para el bienestar humano*. Síntesis de los resultados. Fundación Biodiversidad del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Entrena, F. (2005). Procesos de periurbanización y cambios en los modelos de ciudad: un estudio europeo de casos sobre sus causas y consecuencias. *Revista de sociología*, 78, 59-88.

Eriksen, S. (2013). Defining local food: constructing a new taxonomy – three domains of proximity. *Acta Agric. Scand. Sect. B - Soil Plant Sci.*, 63, 47–55.

Esnouf, C., Russel, M., y Bricas, N. (2011). *du ALIne-durabilité de l'alimentation face à de nouveaux enjeux. Questions à la recherche*. Rapport Inra-Cirad, 2011.

ESPON (2006). *Rural-urban relations*. Final Report. Helsinki.

ESPON Project 2.3.2 (2007): *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. Informe final del Proyecto ESPON 2.3.2, 1386 pp. FARINÓS, J. (Coord., comp. y ed. lit.).

Esteban, J. (2006). La necesaria contención de la dispersión urbana. En Tarroja, Camagni (Coords). *Una nueva cultura del territorio: criterios sociales y ambientales en las políticas de gobierno del territorio*. (pp. 267-278). Barcelona: Diputació de Barcelona. Xarxa de Municipis.

Estrategia Territorial Europea (ETE) (1999) Hacia un desarrollo equilibrado.

Etxezarreta, M., Viladomíu. (1997). El avance hacia la internacionalización: crónica de una década de la agricultura española. En Gómez y González (Eds.), *Agricultura y sociedad en la España Contemporánea* (pp. 317-354). Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

EUROPARC-España (2015) Sociedad y áreas protegidas. Programa estratégico 2014-2020 impulsado por EUROPARC-España. Documento de trabajo.

European Commission (EC) (2008). Towards an EU approach to Local Actors: democratic local governance, decentralisation and territorial development. Report of the Public Consultation Process.

European Commission (EC) (2011). The EU Biodiversity Strategy to 2020, European Union, Belgium.

European Environment Agency (EEA) (2011). Green Infrastructure and territorial cohesion. The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems. EEA Technical Report. N° 18/2011. Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo

Evans, N. (2001). Reflexiones en torno al modelo productivista de la agricultura y la ganadería. Trabajo presentado en *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades: X Coloquio de Geografía Rural de España de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Universitat de Lleida.

Eweg, R. (2015). Towards sustainable Metropolitan Agriculture. En Roggema, R. and Keefe, G. (eds.) *Why we need small cows, Ways to Design for Urban Agriculture* (pp. 259-309). Velp, VHL University of Applied Sciences.

FAO (1983). *World Food Security: a Reappraisal of the Concepts and Approaches*. Director Generals Report, Rome

FAO (1995). *Declaración de Quebec*.

FAO (1996). *Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial*. Roma

FAO (1999). *Agricultura Urbana y Periurbana*. Roma, 25-29 de enero.

FAO (2006). *Food Security*. Rome.

FAO (2007). *Profitability and sustainability of urban and peri-urban agriculture*. Agricultural Management, Marketing and Finance Occasional Paper 19.

FAO (2013). *Climate-Smart Agriculture Sourcebook*. Rome.

Farguella, X. (2007). Reflexiones sobre la ciudad: más allá de la ciudad difusa, más allá de la ciudad densa. En Indovina, F. (Coord.), *La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención* (pp. 265-276). Diputació Provincial de Barcelona.

Farinós, J. (2002). Emergencia de la escala local en el País Valenciano ¿espejismo o realidad? En Honrubia, J. (Coord.). *Globalización y desarrollo local: una perspectiva valenciana* (pp. 45-72). Valencia: Universitat de València.

Farinós, J. (2005). Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional. *Ería*, 67, 219-235.

Farinós, J. (2006). La Estrategia Territorial Europea en el nuevo paradigma de la territorialidad. En Tarroja, A., Camagni, R. (coords). *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio* (pp. 43-68) Diputació de Barcelona, Barcelona.

Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 11-32.

Farinós, J. et al. (2015). Planificación territorial estratégica supramunicipal en España; actualización regional y tipologías resultantes. En de la Riva, J., Ibarra, P., Ontorio, R.,

Rodrigues, M. *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*, (pp. 89 -98) Universidad de Zaragoza-AGE.

Fariña, J. (2012). Infraestructura Verde urbana. *El Blog de José Fariña*. Recuperado de <https://elblogdefarina.blogspot.com.es/2012/06/infraestructura-verde-urbana.html>

Fariña, J., y Naredo, J. (Coords) (2010). *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Gobierno de España. Ministerio de Vivienda.

Farnè, E. (2011). Processes. Dynamics of transformation, actors and landscape's key actions. In *Evolving Landscapes*. PAYS.MED. URBAN 5, 18-30.

Feichtinger, P., y Salhofer, K. (2011). The Valuation of Agricultural Land and the Influence of Government Payments. Factor Markets. *Working Paper*, 10.

Feria, J. (2004). Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 38, 85-100.

Fernández, C., y Roch, F. (2011). La quiebra de la ciudad global y sus efectos en la morfología urbana. Madrid, bajo la lógica inmobiliaria de la acumulación-desposesión. *Urban*, 3, 45-63.

Fernández, S. (2008). Participación pública, gobierno del territorio y paisaje en la comunidad de Madrid. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 97-119.

Ferrucci, N. (2010). Introducción. In Galli, M., Marraccini, E., et al., Agricultural management in peri-urban areas. *Felici Editore*, 27-29

Filippini, R. (2015). Food production potential of periurban agriculture : contribution of periurban farms to local food systems. *Agricultural sciences. AgroParisTech*.

Fleury, A., y Donadieu, P. (1997). De l'agriculture péri-urbaine à l'agriculture urbaine. *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 31(31), 45-61.

Fleury A., y Vidal, R., (2007). Villes et agriculture périurbaine, de nouvelles formes de territoires. *Revue Territoires*, 474, 40-42.

Font, J.; Goma, R.; y Subirats, J. (2004): "La participación ciudadana. Diagnóstico, experiencias y perspectivas". En EFA-CAP (2004): Curso: *La participación ciudadana como eje transversal de la gestión municipal: planes, iniciativas y mecanismos de participación*. Escuela de Gestión Pública-Consultores de Administraciones Públicas.

Font, J., y Rivero, C. (1999); "Participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial", en Subirats, J. edit. (1999), *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos* (pp. 362-406), Madrid: Fundación Encuentro.

Forester, J. (2010). Foreword. En. M. Cerreta, G. Concilio, V Monno( Eds), *Making Strategies in Spatial Planning* (5-7)Springer, Science & Business Media.

Foro Estatal de la Custodia del Territorio (FECT) (2011). Prospectiva de futuro de la custodia del territorio en el contexto de la gobernanza territorial. En Tragsa, (Coord). *Estudio diagnóstico sobre la gobernanza territorial en el medio rural*.

Francès, G. (2007). La Incidencia de las redes sociales en el desarrollo del agroturismo. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 213, 103-128.

Frolova, M. (2009). La evolución reciente de las políticas de paisaje en España y el Convenio Europeo del Paisaje. *Proyección de la Universidad Nacional de Cuyo*, 6.

Frolova, M., Menor, J., y Cancer, L. (2003). El paisaje en las políticas públicas de Francia y España: desde la protección del monumento a la gestión del espacio. *Estudios Geográficos*, LXIV, 253, 605-622.

Fundación Biodiversidad (2015). *Informe del 4º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio del Estado español*. Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.

Galindo, J., y Sabaté, J. (2009). El valor estructurante del patrimonio en la transformación del territorio. *Apuntes: Revista de estudios sobre patrimonio cultural-Journal of Cultural Heritage Studies*, 22(1), 20-33.

Gallent, N., y Shaw, D. (2007). Spatial planning, area action plans and the rural–urban fringe. *Journal of Environmental Planning and Management*, 50(5), 617-638.

Gallardo, R., y Ceña, F. (2009). La multifuncionalidad de la agricultura y la política agraria común. En Sayadi, S.; Parra-López, C. (Eds.). *Multifuncionalidad agraria, desarrollo rural y políticas públicas: Nuevos desafíos para la agricultura*. (pp. 63- 78). Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera. Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía.

García, J. (2007): *Movilidad laboral en la Comunidad de Madrid*. Tesis doctoral. ISBN: 978-84-669-3122-9. Universidad Complutense de Madrid.

García, J. (2008). Los pueblos del sur en la edad moderna. En Fernández, A. (dir). *Madrid, de la Prehistoria a la Comunidad Autónoma* (pp. 347- 363). Consejería de Educación. Comunidad de Madrid.

García, J., y Gutiérrez, J. (2007). Pautas de la movilidad en el área metropolitana de Madrid. *Cuadernos de Geografía*, 2007(81), 7-29.

García Ramón, M. (1976). Valor actual del modelo de von Thünen y dos comprobaciones empíricas. *Revista de Geografía*, 10(1-2), 11-33.

Guía de Construcción Participada (GCP) (2013). *Claves de éxito de procesos e iniciativas a favor de la Soberanía Alimentaria*. Donostia: Emaús Fundación Social.

Gibelli, M. (2007). Los costes económicos y sociales de la ciudad de baja densidad. En Indovina, F. (Coord). *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención* (pp. 277-306). Barcelona.

Gil, M. (1995). *Revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Fuenlabrada*. Ayuntamiento de Fuenlabrada.

Giobellina, B. (2012). Procesos emergentes: de la Huerta Andalusí a la Huerta agroecológica del siglo XXI. En Romero, J., Francés, M. (Coord.) *La Huerta de Valencia a la vuelta de la esquina* (pp. 173-197). Valencia: Publicaciones de la Universitat de València,

GOB (2008). *Custodia del territorio. El acuerdo de prácticas agrarias sostenibles en Menorca*. Ed. GOB Menorca.

Gómez, C., y Luque Pulgar, E. (2007). *Imágenes de un mundo rural: 1955-1980*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Gómez, J., y Riesco, P. (2010). *Marco conceptual y metodológico para los paisajes españoles. Aplicación a tres escalas espaciales*. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Vivienda (Junta de Andalucía)-Centro de Estudios Paisaje y Territorio.

Gómez Mendoza, J. (1977). *Agricultura y expansión urbana. La campiña del bajo Henares en la aglomeración de Madrid*. Madrid: Alianza Universidad.

Gómez Mendoza, J. (1984). Las relaciones campo-ciudad en la provincia de Madrid. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 4, 149-166.

Gómez Mendoza, J. (dir.) (1985). *Estudio de los regadíos de la Comunidad Autónoma de Madrid*. Madrid, Comunidad Autónoma de Madrid, 3 vols., inédito

Gómez Mendoza, J. (1987). La agricultura periurbana. Su estudio, sus cambios, sus políticas. *Agricultura y Sociedad*, 42, 109-146.

Gómez Mendoza, J. (2001). Las nuevas funciones socioeconómicas y medioambientales de los espacios rurales. *En el mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades. X Coloquio de Geografía Rural de España de la Asociación de Geógrafos Españoles* (pp. 111-148). Lleida: Universitat de Lleida.

Gómez Mendoza, J. (2013). Del patrimonio paisaje a los paisajes patrimonio. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 59(1), 5-20.

Gómez Mendoza, J., Fernández, S., y Mata, R. (2001.) El paisaje, calidad de vida y territorio. *Análisis local*, 37, 27-40.

Gómez Mendoza, J., Valdés, C. M y Sáez, E (1994). La gestión territorial y ambiental de un parque metropolitano. El Parque Regional de la Cuenca Alta de Manzanares (Madrid). Trabajo presentado en *Actas del VII Coloquio de Geografía Rural*, 384-392 (Córdoba, Asociación de Geógrafos Españoles).

Gómez Mendoza, J. (dir.), Mata Olmo, R., Sanz Herráiz, C., Galiana Martín, L., Valdés, Manuel., Molina Holgado, P. (1999). *Los paisajes de Madrid: naturaleza y medio rural*. Madrid: Alianza Editorial-Fundación Caja Madrid.

Gómez Ruiz, A. (1998). *Fuenlabrada. Cinco siglos de historia (1375-1990)*. Ayuntamiento de Fuenlabrada.

Gómez Sal, A. (1997). El paisaje agrario desde la perspectiva de la ecología. En *Ciclo de Agricultura y Ecología* (pp145-182). Valencia: Fundación Bancaixa.

Gómez Sal, A. (2001). Aspectos ecológicos de los sistemas agrícolas. Las dimensiones del desarrollo. En Labrador, J., Altieri, M. (Eds.) *Agroecología y Desarrollo*. Mundi Prens (pp. 83-119). Mundi Prens.

Gómez Sal, A. (2011). Agroecosistemas. En *Evaluación de los Ecosistemas del milenio en España* (pp 1-60). Síntesis de resultados. Fundación Biodiversidad.

Gómez Sal, A. (2012). Agroecosistemas opciones y conflictos en el suministro de servicios clave. *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 98, 18-30.

Goodman, D. (2003). The quality "turn" and alternative food practices: reflections and agenda. *Journal of Rural Studies*, 19, 1-7.

Goodman, D. (2004). Rural Europe redux? Reflections on alternative agro-food networks and paradigm change. *Sociologia Ruralis*, 44, 3-16.

Goodwin, B., Mishra, A., Ortalo-Magné, F., (2003). What's wrong with our models of agricultural land values? *American Journal of Agricultural Economics*, 85(3), 744-752.

Goszczyński, W. (2016). Bridging Food Studies. *Eastern European Countryside*, 22(1), 261-270.

Grupo de Rehabilitación de la Fauna Autóctona y su Hábitat (GREFA) (2010). *Guía de vertebrados más comunes en el municipio de Fuenlabrada*. Ayuntamiento de Fuenlabrada, Madrid.

Grupo de Rehabilitación de la Fauna Autóctona y su Hábitat (GREFA) (2004) *Propuesta de Creación del Corredor Ecológico de la Sagra Madrileña*. Madrid

Grigg, D. (1995). *An introduction to agricultural geography*. London/New York: Routledge.



- Guérin, J. y Gumuchian, H. (1967). Ruraux el rurbains: réflexions sur les fondements de la ruralité aujourd'hui. *Revue de Géographie Alpine*, 67(1), 89-104.
- Guiling, P., Brorsen, B., Doye, D. (2009). Effect of urban proximity on agricultural land values. *Land Economics*, 85(2), 252-264.
- Gutiérrez, C. (2013). La acelga de Fuenlabrada busca distinguirse. *Madridiario* (online). Recuperado en: <https://www.madridiario.es/noticia/405052/municipios/la-acelga-de-fuenlabrada-busca-distinguirse.html>
- Gutiérrez, J. y García, J. (2005). Cambios en la movilidad en el área metropolitana de Madrid: el creciente uso del transporte privado. *Anales de Geografía*, 25, 331-351.
- Gutiérrez, J. y García, J. (2006): Movilidad por motivo de trabajo en la Comunidad de Madrid. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1(2), 223-256
- Guzmán, G. López, D., Román, L., y Alonso, M. (2013). Investigación acción participativa en agroecología: Construyendo el sistema agroalimentario ecológico en España. *Agroecología*, 8(2), 89-100.
- Guzman, E. y Martinez-Alier, J. (2006). New rural social movements and agroecology. En Cloke, P., Marsden, T., Mooney, P. (Eds) *The handbook of rural studies* (pp. 472-484). London: Sage Publications.
- Hansen, R., Werner, R., Santos, A., Luz, A., Száraz, L., Tosics, I., et al. (2016). *Advanced urban green infraestructura planning and implemetatios. Innovative Approaches and Strategies from European Cities*. GREEN SURGE Deliverable 5.2.
- Healey P. (2004). The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 45-67.
- Healey, P. (2006). Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning. *European Planning Studies*, 14(4), 525-546.
- Heimlich, R., y Anderson, W. (2001). *Development at the Urban Fringe and Beyond: Impacts on agricultura and Rural Land*. Economic Research Service, U.S. Departament of Agriculture. Technical report.
- Heimlich, R., y Barnard, C., (1992). Agricultural adaption to urbanization: farm types in northeast metropolitan areas. *NJARE*, April, 50-60.
- Heitkamp, T. (2000). The integration of unplanned towns in the periphery of Madrid: the case of Fuenlabrada. *Habitat International*, 24(2), 213-220.
- Heliconia, S. Coop. Mad. (2012). *Análisis y diagnóstico del Espacio Agrario Periurbano del municipio de Fuenlabrada*. Ayuntamiento de Fuenlabrada, Concejalía de Sostenibilidad (inédito).

- Helsley, R., y Capozza, D. (1989). The Fundamentals of land prices and urban growth. *Journal of Urban Economics*, 26(3), 295-306.
- Henry, G. (2007). Los costes económicos y sociales de la ciudad de baja densidad. En Indovina, F. (Coord) *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención* (pp. 203-228). Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Hernández, A (dir.) (2001). *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España*. 28058 Fuenlabrada. *Catalogo de Áreas Vulnerables Españolas*. Ministerio de Fomento Instituto Juan Herrera. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.
- Hernández A. y Zazo, A. (2011) *El parque agrario: figura de protección y dinamización de los agrosistemas periurbanos*. Trabajo presentado en el I Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana y Periurbana, 6-7 mayo 2011, Elche.
- Hernández, J. (2012). Approach to periurban spaces. En *Nature and Countryside within the Urban Fringe: Characterization and a management recommendations*. Sevilla. Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.
- Hernández Montesinos, M. (2001). Estudio de las dinámicas agrarias y de las estrategias de los agricultores en medio periurbano. Trabajo presentado en *Actas del IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales sobre multifuncionalidad de los espacios rurales de la península Ibérica*. Santiago de Compostela.
- Hernández, V., Ocón, B., Encinas, M., Pereira, D., y Winder, N. (2009). Planificación territorial participativa en el entorno de las grandes ciudades. Madrid y sus relaciones urbano-rurales. En Farinós, J., Romero, J., Salmon, J. *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones* (pp. 337-357). Valencia: Universitat de Valencia.
- Hernández, N., López, F. (2007). El regadío con aguas subterráneas en España. En Martínez, M., Martínez, C., (Eds). *Protección de las aguas subterráneas. Una contribución del Ilustre Colegio oficial de Geólogos* (pp. 41-49).
- Heynen, N., Kurtz, H., Trauger, A. (2012). Food justice, hunger and the city. *Geography Compass*, 6(5), 304-311.
- Hortigüela, F. et al. (1997). *Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid*. Madrid: FUNDICOT.
- Iaquinta, D., y Drescher, A. (2000). Defining Periurban: understanding Rural-Urban linkages and their connection to institutional contexts.). *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, 2, 8-26.
- Indovina, F. (Coord.) (2007). *La ciudad de baja densidad*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Ilbery, B., y Bowler, I. (1998). From agricultural productivism to postproductivism. En Ilbery, B. (Ed). *The Geography of rural change* (pp. 57-84). Pearson: Prentice Hall.

Iranzo, E., y Hermosilla, J. (2015). Los mapas de regadío histórico en el Mediterráneo occidental: instrumentos de análisis de la estructura de los paisajes culturales del agua. En De La Riva, J., Ibarra, P., Montorio, R., Rodrigues, M. (Eds). *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación* (pp. 1027-1036). Universidad de Zaragoza - AGE.

Izquierdo J. (2006). Desarrollo rural, conservación de la naturaleza y biodiversidad. Trabajo presentado en el *VIII Congreso Nacional de Medio Ambiente*.

Jarosz, L. (2000). Understanding agri-food networks as social relations. *Agriculture and human values*, 17(3), 279-283.

Jarosz, L. (2008). The city in the country: Growing alternative food networks in Metropolitan areas. *Journal of rural studies*, 24(3), 231-244.

Jarrige, F., Thinon, P., y Nougaredes, B. (2006). La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains. Exemple d'une recherche en partenariat avec la Communauté d'Agglomération de Montpellier. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 3, 393-414.

Jouve, A., y Padilla, M. (2007). Les agricultures périurbaines méditerranéennes à l'épreuve de la multifonctionnalité: comment fournir aux villes une nourriture et des paysages de qualité?. *Cahiers agricultures*, 16(4), 311-317.

Kaplan, A., Taskin, T., Onenc, A. (2006). Assessing the visual quality of rural and urban-fringed landscapes surrounding livestock farms. *Biosystems Engineering*, 95, 437-448.

Kapstein, P., y Gálvez, M. (2011). *Dinámicas de las periferias interiores en el área metropolitana sur de Madrid*. Cities without limits, EURA, Copenhagen Denmark.

Kaufman, J. (2014). Introduction. Special Issue: Planning for Community Food Systems. *Journal of Planning Education and Research*, 23, 335-340.

Kneafsey, M., Ilbery, B. y Jenkins, T. (2001), Exploring the Dimensions of Culture Economies in Rural West Wales. *Sociologia Ruralis*, 41, 296-310.

Kneafsey, M., Eyden-Wood, T., Bos, E., Sutton, G., Santini, F., Paloma, S., Venn, L., et al. (2013). *Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU: a state of play of their socio-economic characteristics*. Sevilla, Spain: European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies.

Knickel K, y Renting H. (2000). Methodological and conceptual issues in the study of multifunctionality and rural development. *Sociologia Ruralis*, 40, 512-528.

- Knight, L., y Riggs, W. (2010). Nourishing urbanism: A case for a new urban paradigm *International Journal of Agricultural Sustainability*, 8, 116-126.
- Kruger, L., y Jakes, P. (2003). The importance of place: advances in science and application. *Forest Science*, 49(6), 819-821.
- Lacy, W. (2000). Empowering Communities Through Public Works, Science, and Local Food Systemas: Revisting Democracy and Globalización. *Rural sociology*, 65(1), 3-26.
- Laforteza, R., Davies, C., Sanesi, G., y Konijnendijk, C. (2013). Green Infrastructure as a tool to sup-port spatial planning in European urban regions. *iForest - Biogeosciences and Forestry. Review Paper*.
- Lambregts, B. (2000). *Background Study and Theoretical framework for the EURBANET project*, EURBANET Report to the European Commission, Delft: OTB Research Institute.
- Lamine, C., y Perrot, N. (2008). Les AMAP: un nouveau pacte entre producteurs et consommateurs? . Ed. Yves Michel.
- Lamine, C. (2014). Sustainability and Resilience in Agrifood Systems: Reconnecting Agriculture, Food and the Environment: Sustainability and resilience in agrifood systems. *Sociologia Ruralis*, 41–61.
- Lamine, C., Renting, H., Rossi, A., Wiskerke, J., y Brunori, G. (2012). Agri-food systems and territorial development: innovations, new dynamics and changing governance mechanisms. En *Farming Systems Research into the 21st century: The new dynamic* (pp. 229-256). Springer Netherlands.
- Langreo, A. (2009). Nuevas estrategias de la distribución de frutas y hortalizas. *Distribución y consumo* 24-33.
- Lardon et al. (2010) Peri-urbanisation and peri-urban agriculture: issues and proposals. En Galli et al.,(Ed.). *Agricultural management in periurban areas. The experience of an international workshop* (pp. 7-24). France: Felici Editore
- Larcher, G. (1998) *Les terroirs urbains et paysagers: pou un nouvel èquilibre des espaces périurbains. Les rapports de Sénat*. 415. Recuperado de: [https://www.senat.fr/rap/r97-415/r97-415\\_mono.html](https://www.senat.fr/rap/r97-415/r97-415_mono.html).
- Leal, J., Leguina, J., Naredo, J., y Tarrafeta, L. (1986). *La agricultura en el desarrollo capitalista español (1940-1970)*. Madrid: Siglo XXI
- Leboreiro, A. (2009). La región central, Madrid en el siglo XXI. *Urban*, 14, 6-33.
- Leboreiro, A. (2015). *La Ordenación del Territorio en las Ciudades Globales Europeas: El caso de Madrid* (Tesis doctoral). Universidad Politécnica de Madrid. E.T.S de Arquitectura.

- Leverington, F., Lemos, K., Pavese, H., Lisle, A., & Hockings, M. (2010). A global analysis of protected area management effectiveness. *Environmental Management*, 46(5), 685-689.
- Livanis, G., Moss, C. B., Breneman, V. E., & Nehring, R. F. (2006). Urban sprawl and farmland prices. *American Journal of Agricultural Economics*, 88(4), 915-929.
- Lopez, D. (2007). Los AMAP, contrato entre agricultores y consumidores. *Fertilidad de la tierra: revista de agricultura ecológica*, 28, 52-55.
- López, D. (2011). Canales cortos de comercialización como elemento dinamizador de las agriculturas ecológicas urbana y periurbana. En *Actas del I Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana y Periurbana*. Cáceres.
- López, D. (2012). Tejer la agroecología. Las metodologías participativas en la construcción de circuitos cortos de comercialización para la agricultura ecológica. Trabajo para el *IV Congreso Internacional de Agroecología y agricultura Ecológica*. Vigo.
- López de Lucio, R. (1998). La incipiente configuración de una región urbana dispersa: el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid (1960-1993). En Monlús, J. (Coord.) *La ciudad dispersa*. Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- López de Lucio, R. (2003). Transformaciones territoriales recientes en la región urbana de Madrid. *Urban*, 8, 124-161.
- López de Lucio, R. (2007). Una movilidad desbocada: en torno a los resultados de la Encuesta de Movilidad de 2004 en la Comunidad de Madrid. *Urban*, 12(156), 155-160.
- López Geta, J., y López Vera, F. (2006). Estado del conocimiento del agua subterránea en España. *Boletín Geológico y Minero*, 117(1), 89-114.
- Lopez Vera, F. (2008). *Alegaciones al plan hidrológico de la cuenca del Tajo*. Sesión oral de la mesa instituciones, entidades, industria y tejido empresarial de la consulta oral del borrador del esquema de temas importantes.
- Lopez Vera, F., y Gabino, D., Barroso, J. (2011). *Riegos tradicionales con agua subterránea en el sur de Madrid. Evaluación histórica, situación actual y valoración ambiental*. Convenio de colaboración entre la Confederación Hidrográfica del Tajo y la Universidad Autónoma de Madrid en materia de aguas subterráneas. Inédito.
- Luginbühl, Y. (2011). Conclusions. En *Programme Paysage et Développement Durable*. Livre de valoration.
- Luyet, V. Schlaepfer, R., Parlange, M., y Buttler, A. (2012). A framework to implement Stakeholder participation in environmental projects. *Journal of Environmental Management*, 111, 213-219.

- Lyson, T. (2004). *Civic Agriculture: Reconnecting Farm, Food, and Community*. Lebanon, NH: University Press of New England.
- Ma, S. (2010). *Hedonic valuation of ecosystem services using agricultural land prices. Plan B Paper*. East Lansing: Department of Agricultural, Food, and Resource Economics, Michigan State University. Recuperado de: <http://purl.umn.edu/59321>.
- Magnaghi, A. (2011). *El Proyecto Local. Hacia una conciencia del lugar*. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña. [(edición original 2011) Il progetto locale, Torino: Bollati Boringhieri].
- Magnaghi, A. (2012). *In territorio bene comune*. Firenze University Press.
- Magnaghi, A. (2013). Entrevista de Ferández Casadevante, J.L. y Morán Alonso, N. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 123, 143-153.
- Magrinyà, E., y Herce, M. (2007). Los costes ambientales de la ciudad de baja densidad. En Indovina, E. (Coord.). *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención* (pp. 243-264). Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Malassis, L. (1994). *Nourrir les hommes*. Paris
- Maldonado, L. (2013). El Parc Agrari del Baix Llobregat com paisatge cultural contemporani. *Materials del Baix Llobregat* 19, 25-32.
- Marraccini, E., Lardon, S., Loudiyi, S., Giacché, G., Bonari, E. (2013). Durabilité de l'agriculture dans les territoires périurbains méditerranéens: Enjeux et projets agriurbains dans la région de Pise (Toscane, Italie). *Cahiers Agricultures*, 22, 517-525.
- Marsden, T. (2000). Food Matters and the Matter of Food: Towards a New Food Governance? *Sociologia Ruralis*, 40(1), 20-29.
- Marsden, T. (2003). *The Condition of Rural Sustainability*. Royal Van Gorcum, Assen.
- Marsden, T., Banks, J., y Bristow, G. (2000). Food supply chain Approaches: exploring their role in Rural Development. *Sociologia Ruralis*, 40(4), 424-438.
- Marsden, T., y Sonnino, R. (2008). Rural development and the regional state: Denying multifunctional agriculture in the UK. *Journal of Rural Studies*, 24(4), 422-431.
- Marsden, T., y Sonnino, R. (2012). Human Health and Wellbeing and the Sustainability of Urban-Regional Food Systems. *Current Opinions in Environmental Sustainability*, 4(4), 427-430.
- Martín, M., y Melián, M. (2001). Desarrollo rural y protección del territorio. Trabajo presentado para IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales: la Multifuncionalidad de los Espacios Rurales de la Península Ibérica. Santiago de Compostela, España.

- Martín, M., y Lozano, M. (2002). Evolución de la población agraria en la Comunidad de Madrid. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*. Vol. Extraordinario, 317-336.
- Martínez, E., y Mata, R. (1987). Estructuras y estrategias productivas del regadío metropolitano de Madrid. *Agricultura y Sociedad*, 42, 181-202.
- Martínez, E. (2010). Saber ver el paisaje. *Estudios Geográficos*, 71(269), 395-414.
- Martínez, E. (2010b). Valores e Identidades. En Martínez, E. & Ortega, N. (Eds.). *El paisaje: valores e identidades* (pp. 11-46). Madrid: Ediciones de la UAM-Fundación Duques de Soria.
- Martínez, E., y Sanz, C. (Eds.) (2000). *Estudios sobre el paisaje*. Madrid: Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid.
- Martínez, R. (2016). Conferencia Poniendo en Común los Comunes. Trabajo presentado en la *III edición de la escuelaboratorio*, Beire, Navarra.
- Martínez López, M. (2006): La participación social en el urbanismo, en los límites de la realidad, *Ciudades para un Futuro más Sostenible*, 34.
- Marull, J., Pino, J., Tello, E., y Mallarach, J. (2008). El tratamiento del territorio como sistema: criterios ecológicos y metodologías paramétricas de análisis. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 157, 439-453.
- Maryland Department of Natural Resources (2003). Greenways: Making Natural Connections. Recuperado de: <http://.dnr.state.md.us/greenways/>.
- Massot, A. (2000). La PAC entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria? *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 188, 9-66.
- Masuda, J., y Garvin, T. (2008). Whose heartland? The politics of place in a rural-urban interface. *Journal of Rural Studies*, 24, 112-123.
- Mata, R. (2004). Agricultura, paisaje y gestión del territorio. *Polígonos. Revista de Geografía*, 14, 97-137.
- Mata, R. (2006). Métodos de estudio del paisaje e instrumentos para su gestión. Consideraciones a partir de la experiencia de planificación territorial. En Mata, R., y Torroja, A. (Coords.) *El paisaje y la gestión del territorio* (pp: 199-240). Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Mata, R. (2007). *Auge inmobiliario y evolución de los usos del suelo en España. Por una nueva cultura del territorio*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

- Mata, R. (2008). El paisaje, patrimonio y recurso para el desarrollo territorial sostenible. Conocimiento y acción pública. *Arbor*, 184(729), 155-172.
- Mata, R. (2009a). Paisaje y territorio: un desafío teórico y práctica. Trabajo presentado en el V *Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Fundicot.
- Mata, R. (Coord.) (2009b). Evaluación del paisaje de la Comunidad de Madrid: de la protección a la gestión territorial. *Urban*, 14, 34-57.
- Mata, R. (2010). La dimensión patrimonial del paisaje: una mirada desde los espacios rurales. En *Paisaje y patrimonio* (pp. 31-74). Madrid: Abada.
- Mata, R. (2011a). La gestión del paisaje. En Simancas, M., Cortina A. (Coords.) *Retos y perspectivas de la gestión del paisaje en Canarias* (pp. 19-40).
- Mata, R. (2011b). A vibrant agriculture system for a quality periurban landscape. In *Catalogue of Good Practices for the Landscape in Periurban Areas and Third Edition of the Mediterranean Landscape Award 2011 (Pay.Med Urban Project 2007-2023)* (pp. 192-196). Murcia: Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio.
- Mata, R (2011c): Una agricultura viva para un paisaje periurbano de calidad. En Almansa, S y A. Clemente, A. *Catálogo de Buenas prácticas para el paisaje*. (pp 192-195). Proyecto PaysMedUrban. Murcia: Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio.
- Mata Olmo, R. (2011): A vibrant agriculture system for a quality periurban landscape. En *Catalogue of Good Practices for the Landscape in Perturban Areas and Third Edition of the Mediterranean Landscape Award 2011* (pp. 192-196). (PAYS. MED. URBAN PROJECT (2007-2013)). Murcia, Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio.
- Mata, R. (2014). Paisajes para un desarrollo sustentable y participativo. *Urbano*, 30, 8-21.
- Mata, R. (2015). Reflexiones en torno a la valorización y gestión del paisaje en los Parques Agrarios. En Yacamán, C., y Zazo, A. (Coords). *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria* (pp. 165-182). Madrid: Heliconia.
- Mata, R. y Fernández, S. (2010). Paisajes y patrimonios culturales del agua. La salvaguarda del valor patrimonial de los regadíos tradicionales. *Scripta Nova*, XIV (337).
- Mata, R., Galiana, L., Allende, F., Fernández, S., Lacasta, P., López, N., Molina, P., Sanz, C. (2009). Evaluación del paisaje de la Comunidad de Madrid: de la protección a la gestión territorial. *Urban*, 14, 34-57.
- Mata, R., Meer, A., y Puente, L. (2012). Sustainable development and maiking of territory and everyday landscapes as heritage-an experience in the Cantabrian mounitains. En Feria, J. (Ed.). *Territorial Heritage and Development* (pp. 141-159). London: Taylor and Francis Group.



Mata, R., y Naranjo, J. (1997). La Geografía Rural y el estudio de la tenencia de la tierra en España. En López Ontiveros A. y Molinero, F (Coord.). *Opus city* (pp. 95-110).

Mata, R., y Olcina, J. (2010). El sistema de Espacios Libres. En Galiana, L., Vinuesa, J (Coords.) (2010). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio* (pp. 87-127). Madrid: Editorial Síntesis.

Mata, R., y Rodríguez, I. (1987). Propiedad y explotaciones agrarias en el regadío de las Vegas de Madrid. *Agricultura y Sociedad*, 42, 149-180.

Mata, R., Rodríguez, I., Cabrerizo, C., et al. (2010). Gestión del Paisaje y Gobierno del Territorio. Una mirada crítica desde la región urbana de Madrid. *Cuadernos de Geografía*, 88, 215-240.

Mata, R., y Sanz C. (Dirs) (2003). *Atlas de los paisajes de España*. VVAA. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.

Mata, R., y Yacamán, C. (2015). Gobernanza para una agricultura viva en un paisaje periurbano de calidad. Estudios de Caso en la huerta metropolitana de Madrid. En De La Riva, J., Ibarra, P., Montorio, R., Rodrigues, M. (Eds.). *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación* (pp. 265-274). Zaragoza: Universidad de Zaragoza - AGE.

Mata, R., y Yacamán, C. (2016). Patrimonialización local de paisaje agrario periurbano. La experiencia del Parque Agrario de Fuenlabrada (Comunidad de Madrid). En Ruiz, A., Serrano, M. y Plaza, J. (Eds.). *Treinta años de Política Agraria Común en España. Agricultura y multifuncionalidad en el contexto de nueva ruralidad* (pp. 799-814). Ciudad Real: Asociación de Geógrafos Españoles.

Matarán, A. (2013a). Participación social y energías de contradicción en los espacios agrarios periurbanos. En Roca, A. y Tous, C. *Percepcions de l'espai agrari periurbà* (pp. 45-58). Fundació Agroterritori.

Matarán, A. (2013b). Propuesta metodológica para el análisis identitario del paisaje. *Urban*, 5, 49-62.

Matarán, A. (2013c). Participación social en la protección activa de los espacios agrarios periurbanos: un estado de la cuestión. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 63, 57-79.

Maya, A., y Hidalgo, C. (2009). Nuevas funciones y desarrollos de los territorios rurales europeos: su necesaria adaptación a métodos de producción duraderos y sostenibles. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 49, 255-279.

McClintock, N. (2010). Why farm the city? Theorizing urban agriculture through a lens of metabolic rift. *Camb. Journal Reg. Econ. Soc.* 3, 191-207.

Medina, X. y Tresserras, J. (2008). Turismo enológico y rutas del veno en Cataluña. Análisis de casos: D.O Penedès, D.O. Priorat y D.O. Montsant. *PASOS: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*. 6(3), 493-509.

Melgosa, C. (2015). Los bancos de tierra, una aproximación. *Revista Soberanía Alimentaria, biodiversidad y culturas*, 22.

Méndes, R. (2010). *Estrategias de innovación industrial y desarrollo económico en las ciudades intermedias de España*. Fundación BBVA

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2000). *Libro Blanco del Agua en España*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2002) Plan Nacional de Regadíos. Horizonte 2008 (2000-2006). BOE núm. 101, de 27 de abril de 2002.

Ministerio de Pesca, Agricultura y Alimentación (2004). *Caracterización de las Comarcas Agrarias en España. Tomo 32*. Comunidad de Madrid.

Ministerio de Medio Ambiente (2007). *Libro verde de medio ambiente urbano*. Madrid: Secretaría técnica del Ministerio de Medio Ambiente.

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2009). Población y Sociedad Rural. Análisis y Prospectiva - *Serie AgrInfo*, 12. Subdirección General de Análisis, Prospectiva y Coordinación, Subsecretaría.

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2015). *Análisis de los Regadíos Españoles Año 2015. Encuesta sobre Superficies y rendimientos de Cultivos (ESYRCE)*.

Molina, M. (2002). Madrid, metrópoli global. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense, Homenaje a José María Sanz*, 349-356.

Moliní, F. y Salgado, M. (2012). Los impactos ambientales de la ciudad de baja densidad en relación con los de la ciudad compacta. Biblio 3W. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*.

Monclús, F. (1998). Estrategias urbanísticas y crecimiento suburbano en las ciudades españolas: el caso de Barcelona. En Monclús, F. *La ciudad dispersa* (pp.133-167). Barcelona: Centro de Cultura Contemporània.

Montasell, J. (1996). *Els parcs agrícoles. Concepte, règim jurídic, òrgans i agents de gestió*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Montasell, J. (2001). *L'espai agrari: un territori provocador. Consideracions i propostes per a la preservació, la gestió i el desenvolupament dels espais d'interès agrari de Catalunya*. Barcelona: Institució Catalana d'Estudis Agraris. [inédito].

Montasell, J. (2004). Conclusions de les Jornades Europees d'Agricultura Periurbana. Estratègies i instruments per a la protecció i gestió sostenible dels espais agraris periurbans a la Unió Europea. Trabajo presentado en las *Jornades Europees d'Agricultura Periurbane*. Viadecans.

Montasell, J. (2006). El espais agraris de la regió metropolitana de Barcelona. *L'Atzavara 14: Ecosistemes de Catalunya*, 73-89.

Montasell, J. (2008). El parque agrario del Baix Llobregat: una excusa para reflexionar sobre la necesidad de preservar, desarrollar y gestionar los espacios agrarios. Trabajo presentado en el *Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) 9, Cumbre para el Desarrollo Sostenible*, Madrid.

Montasell, J. (2009). La gestió dels espais agraris a Catalunya. En Callau, S., Llop, N., Montasell, J., Paül, V., Ribas, A., y Roca, A. (Eds) *La futura llei d'espais agraris de Catalunya. Jornades de reflexió, participació y debate. Girona 17-18 enero 2008*. Gerona: Fundació Agrotèrritori.

Montasell, J. (2013a). The Parc Agrari del Baix Llobregat: an excuse to think about peri-urban agricultural spaces. En Maldonado, L. *Cost Action Urban Agriculture: Documentación of 2nd working group meeting* (pp 134- 146). Barcelona.

Montasell, J. (2013b): ¿Sense gestió, tenen futur els espais agraris periurbans?. En *Percepcions de l'espai agrari periurbà*. Girona: Fundació Agrotèrritori.

Montasell, J., y Callau, S. (2008). The Baix Llobregat Agricultural Park (Barcelona): an instrument for preserving, developing and managing a periurban agricultural area. Trabajo presentado en el *Congreso Rurality near the City, 7-8 de febrero de 2008*. Leuven.

Montasell, J., y Callau, S. (2009) Il parco agricolo Baix Llobregat di Barcellona: uno strumento di conservazione, gestione e sviluppo di uno spazio agricolo periurbano. En Fanfani, D. *Planificare tra città e campagna*, pp. 91-114. Florencia. Firenze University Press.

Montasell, J., y Callau, S. (2015). Células alimentarias: Un nuevo instrumento de planificación y gestión de sistemas agrouurbanos. En Yacamán, C. y Zazo, A. (Coords) *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*. (pp.143-164) Madrid: Heliconia.

Montasell, J., y Roda, R. (2003). Present i futur dels espais agraris en zones periurbanes. *Quaderns Agraris*, 28, 73-107.

Montasell, J., y Zazo, A. (2015). Todo gran cambio empieza con preguntas. Preguntas para un proyecto agrouurbano: de lo necesario a lo posible. En: Yacamán, C. y Zazo, A. (Coords) *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*. (pp. 29- 36). Madrid: Heliconia.

- Montiel, T. (2015). Ebenezer Howard y la Ciudad Jardín. *ArtyHum, Revista digital de Artes y Humanidades*, 9, 118-123.
- Monzón, A. y De la Hoz, D. (2006). La movilidad y la eficiencia económica: especial aplicación a la ciudad de Madrid. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 06(1-2), 31-63.
- Monzón, A. y De la Hoz, D. (2009). Efectos sobre la movilidad dinámica territorial de Madrid. *Urban*, 14(2009), 58-71.
- Moragues, A., Morgan, K., Moschitz, H., Neimane, I., Nilsson, H., Pinto, M., Rohrer, et al. (2013). *Urban Food Strategies: the rough guide to sustainable food systems*. Document developed in the framework of the PP7 project FOODLINKS (GA No. 265287)
- Moragues-Faus, A., y Morgan, K. (2015). Reframing the foodscape: the emergent world of urban food policy. *Environment and Planning A*, 47(7), 1558-1573.
- Moragues-Faus, A., y Sonnino, R. (2012). Embedding Quality in the Agro-food System: The Dynamics and Implications of Place-Making Strategies in the Olive Oil Sector of Alto Palancia, Spain. *Sociologia ruralis*, 52(2), 215-234.
- Moral Ituarte, L. (2006). La Directiva Marco del Agua y la nueva política agraria. En AAVV *Agricultura familiar en España*, (pp. 44-51) Fundación de Estudios Rurales, Madrid.
- Moreno, M. (2008). Manuel Cobo Calleja, empresario. Exponente del desarrollismo de los sesenta. *El País*. (online). Recuperado en : [https://elpais.com/diario/2008/08/11/necrologicas/1218405602\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2008/08/11/necrologicas/1218405602_850215.html)
- Moreno, A., y Vinuesa, J. (2014). *El área metropolitana de Madrid, una realidad funcional ignorada por la organización política del territorio*. Barómetro de economía de la ciudad de Madrid. 39-1º trimestre.
- Morgan, K. (2009) Feeding the city: The challenge of urban food planning. *International Planning Studies* 14, (4), 341-348.
- Morgan, K. (2008) Greening the realm: sustainable food chains and the public plate. *Regional Studies*, 42(9), 1237-1250.
- Morgan, K. (2014). Nourishing the city: The rise of the urban food question in the Global North. *Urban Studies*, 52(8), 1379-1394.
- Morgan, K., y Sonnino, R. (2010). The urban foodscape: World cities and the new food equation, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* (forthcoming).
- Morley, A., Morgan, S., y Morgan, K. (2008) *Food hubs: the 'missing middle' of the local food infrastructure?* Cardiff: Centre for Business Relationships, Accountability, Sustainability and Society (BRASS), Cardiff University.

Mougeot, L. (2000). Urban agriculture: Definition, presence, potentials and risks. En Bakker, N., Dubelling, M., Gründel, S., Sabel-Koschella, U. and de Zeeuw, H. (Eds.). *Growing Cities, Growing Food, Deutsche Stiftung für Entwicklung, Feldafing* (pp.1-42).

Mougeot, L. (2005). *Agropolis: The Social, Political and Environmental Dimensions of Urban Agriculture*. Centre, Earthscan and the International Development Research

Moustier, P. (2007) Urban Horticulture in africa and asia, An Efficiente Corner Food Supplier. *Acta Hort*, 762, 145-148.

Música, M., Martínez C., Atauri J., Gómez J., Puertas J. & García, D. (2014). *Anuario 2013 del estado de las áreas protegidas en España*. Madrid: Ed Fundación Interuniversitaria Fernando González Bernáldez. EUROPARC-España.

Muñiz, I., Calatayud, D. y García, M. (2007). SPRAWL. Causas y efectos de la dispersión urbana. En Indovina, F. (Coord.). *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención* (pp. 307-347). Barcelona: Diputació de Barcelona.

Muñoz, F. (2009). Los paisajes Metropolitanos. En Busquets, J. & Cortina, A. (Coords). *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje* (pp 61-75). Barcelona: Ariel.

Muñoz, F. (2008). *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona: Gustavo Gili.

Muñoz Criado, (2008). La política de paisaje de la comunitat Valenciana. *Cuadernos Geográficos*, 43, 99-121.

Nahmias, P. y Le Caro, Y. (2012). Pour une definition de lágricuture urbaine: réciprocité fonctionnelle et diversité des formes spatiales. *Environment urbain*, 6, 1-16.

Napoléone, C., y Sanz, E. (2012). Intégrer les espaces naturels el agricoles dans la planification urbaine. Une démarche basée sur la carcatérisation et la quantification spatiales du territoire et des paysages. *Colloque urbanités et biodiversité*, 219-259.

Naranjo, J. (2013). Las campiñas del Guadalquivir: Claves para una interpretación geográfica. *Revista de Estudios Regionales*, 96, 99-134.

Naredo, J. (2003a). Instrumentos para paliar la insostenibilidad de los sistemas urbanos. En Arenillas, (Coord.) *Ecología y Ciudad. Raíces de nuestros males y modos de tratarlos* (pp.15-57). Madrid: El Viejo Topo.

Naredo, J. (2003b). Mercado de suelo y plusvalías. *Página Abierta*, 142-143.

Naredo, J. (2004). *La evolución de la agricultura en España (1940-2000)*, 4º ed. Corregida y aumentada. Granada: Ed. Universidad de Granada,

Naredo, J. (2006). *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*. Siglo XXI de España Editores, SA.

Naredo, J. (2010) *Presión inmobiliaria y destrucción de sistemas agrarios y suelos de calidad. El ejemplo de la Comunidad de Madrid*. Zaragoza: Sociedad Española de Historia Agraria-Documentos de Trabajo, DT-SEHA.

Naredo, J., y Frias, J. (2003). El metabolismo económico de la conurbación madrileña. 1984-2001. *Economía Industrial*, 351, 87-114.

Naredo, J., y García, R. (2008). *Estudio sobre la ocupación de suelo por usos urbano-industriales, aplicado a la Comunidad de Madrid. Informe final*. Madrid: Convenio de Colaboración entre la Universidad Politécnica de Madrid y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

Naumann, S., McKenna, D., Kaphengst, T., et al. (2011). *Design, implementation and cost elements of Green Infrastructure projects. Final report*. Brussels: European Commission.

Nel.Lo. O. (2004). Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament* 42, 9-62.

Nel.Lo. O. (2007). La tercera fase del proceso de metropolización en España. Trabajo presentado en el VII Coloquio y jornadas de campo *Geografía Urbana*.

Neva, H. (2008) Locating Food Democracy: Theoretical and Practical Ingredients. *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, 3(2-3), 286-308.

Nogué, J. (2007a). Territorios sin discurso, paisajes sin imaginario: retos y dilemas. *Ería: revista cuatrimestral de geografía*, 73-74, 373-382.

Nogué, J. (2007b): “El observatorio del Paisaje de Cataluña y los catálogos de paisaje. La participación ciudadana del paisaje”. Trabajo presentado en *Ciclo de Seminari di chiè il paesaggio? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*.

Nogué, J. (2010). El paisaje en la ordenación del territorio. La experiencia del Observatorio del Paisaje de Cataluña. *Estudios geográficos*, 71(269), 415-448.

Nogué, J. (2011). Paisaje, identidad y globalización. *Fabrikart: arte, tecnología, industria y sociedad*, 7, 136-147.

Nogué, J. y Sala, P. (2008). El paisaje en la ordenación del territorio. Los catálogos de paisaje de Cataluña. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 43, 69-98.

Nogué, J., y de San Eugenio Vela, J. (2011). La dimensión comunicativa del paisaje: Una propuesta teórica y aplicada. *Revista de Geografía Norte Grande*, (49), 25-43.

Nyéléni (2007). Synthesis Report of Nyéléni 2007 Forum for Food Sovereignty.

Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) (2006). *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad. Estudio realizado a partir del proyecto CORINE LAND COVER*. Madrid: Mundi-Prensa Libros.

Ocón, B. (2008). Importancia de los espacios agrarios en el entorno de las grandes ciudades. Trabajo presentado en el *Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) 9*, Cumbre para el Desarrollo Sostenible, Madrid.

Olwing, K. (2007). The practice of Landscape “Conventions” and Just Landscape: The case of the European Landscape Convention. *Landscape Research*, 32(5), 579-594.

Opitz, I., Berges, R., Piorr, A., et al. (2016). Contributing to food security in urban areas: differences between urban agriculture and peri-urban agriculture in the Global North. *Agriculture and Human Values*, 33(2), 341-358.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2001). *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*. Paris.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2003). *Multifunctionality in agriculture: the policy implications*. Paris.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2005). *Multifunctionality in agriculture: what role for private initiatives*. Paris.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1979). *Agricultura Periurbana*. París.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OCDE) (1994). *Creating rural indicators for shaping territorial policy*. París.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OCDE) (2010). *Regional Typology*. París.

Ortega Valcárcel, J. (1998). El patrimonio territorial: el territorio como recurso cultural y económico. *Ciudades, Territorio y Patrimonio: Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, 4, 33-48.

Ortega, M. (2007). Convenio Europeo del Paisaje: claves para un compromiso. *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 63, 18-26.

Ortega, N. (2010). Paisaje e identidad en la cultura española moderna. En Martínez, E. & Ortega, N. (Eds.). *El paisaje: valores e identidades* (pp. 47-68). Madrid: Ediciones de la UAM-Fundación Duques de Soria.

- Ortiz, M. y Ceña, F. (2002). Efecto de la política agroambiental de la Unión Europea en el mundo rural, ICE. *Globalización y mundo rural*, 303, 104-116.
- Ortiz, P. (1997). Ordenación reticulada del territorio (ORT). *Urban*, 1, 125-133.
- Ortiz, P. (2006). Bases del Plan de estrategia Territorial. En *los planes de Ordenación Urbana de Madrid. Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional* (pp. 67-75). Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- Otero, Carvajal, L. (1986). El proceso de formación de la nueva elite de poder local en la provincia de Madrid, 1836-1874. En *Madrid en la sociedad del siglo XIX: I Coloquio de Historia Madrileña* (pp. 377-451). Madrid: Consejería de Cultura.
- Overbeek, G., (2009). Opportunities for rural–urban relationships to enhance the rural landscape. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 11, 61-68.
- Overbeek, M. y Terluin, I. (2006). *Rural areas under urban pressure: case studies of rural-urban relationships across Europe*. The Hague, Agricultural Economics Reserch Institute. Report 7.06.01.
- Palacio, T., y Dolly, C. (2012). Reseña de "El proyecto local" de Alberto Magnaghi. *Territorios*, 26, 135-143.
- Pascucci, S. (2007). *Agricoltura periurbana e strategie di sviluppo rurale*, Working paper 2/2007, Università degli Studi di Napoli Federico II.
- Pasini, I., Minelli, A., y Fleury, A. (2012). Initiatives agricoles comme anti-projet d'un projet d'urbanistes. *Rivista elettronica "Projets de paysage"*. ENSP Versailles.
- Pastor, T., Villacañas, S. (Coord.) (2014). *Infraestructuras verdes urbanas y periurbanas*. Trabajo presentado en el Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA ). Fedenatur.
- Paül, V. (2006). *L'ordenació dels espais agraris metropolitans. Plans, gestió iconflictes territorials a la regió de Barcelona* (Tesis doctoral inédita). Barcelona: Departament de Geografia Física i Anàlisi Geogràfica Regional, Universitat de Barcelona.
- Paül, V. (2008a). L'ordenació dels espais agraris a Catalunya. Una visió restrospectiva. En *La futura llei d'espais agraris de Calalunya* (pp: 39-84). Jornades de reflexió, participació i debat. Gerona: Fundació Agroterritori.
- Paül, V. (2008b). Una nueva ordenación de los espacios abiertos metropolitanos. Instrumentos emergentes de gobernanza de perímetros protegidos en el área de Barcelona. Trabajo presentado en el *IV Seminario Internacional*, Ciudad Juárez, Chih., México.
- Paül, V. (2010). El cambio de los usos agrarios del suelo en el actual ámbito metropolitano de Barcelona (del siglo VXIII a la actualidad). *Investigaciones Geográficas*, 53, 145-188.



Paül, V. (2015). Los *parques agrarios* en Cataluña. Breve análisis de la contribución de Josep Montasell a su ideación, desarrollo e implantación. En Yacamán, C. y Zazo, A. *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria* (pp 113-142). Madrid: Heliconia.

Paül, V. y Araújo, N. (2012). Agroturismo en entornos periurbanos: enseñanzas de la iniciativa *holeriturismo* en el Parc Agrari del Baix Llobregat (Cataluña). *Cuadernos de turismo*, 29, 281-286.

Paül, V. et al., (2006). Propuesta de unidades de paisaje agrario de la región metropolitana de Barcelona. *Polígonos. Revista de Geografía*, 16, 55-86.

Paül, V. y Haslam, F. (2010). Agricultural areas under metropolitan threats: lessons for Perth from Barcelona. En: Luck, G., Race, D., Black, R. (Eds.), *Demographic Change in Australia's Rural Landscapes* (pp. 125–152). Dordrecht: Springer.

Paül, V. y Haslam, F. (2013). Peri-urban farmland conservation and development of alternative food networks: Insights from a case-study area in metropolitan Barcelona (Catalonia, Spain). *Land Use Policy*, 30(1), 94-105.

Paül, V. y Queralt, A. (2009). Les polítiques i els instruments de protecció, gestió i ordenació del paisatge a l'Estat espanyol. En Nogué, J., Puigbert, L., y Bretcha, G. *Ordenació i gestió del paisatge a Europa* (pp. 64- 103). Observatori del Paisatge de Catalunya.

Paül, V., y Tonts, M. (2005). Containing Urban Sprawl: Trends in Land Use and Spatial Planning in the Metropolitan Region of Barcelona. *Journal of Environmental Planning and Management*, 48(1), 7-35.

Pedrazzini, L. (Coord.) (2011). *Ámbitos periurbanos. Líneas guía paisajísticas para la gobernanza del territorio*. Regione Lombardia. PaysMedUrban

Pellegrino, L. y Brand, C. (2013). *Sustainable Food in Urban Communities. Developing low-carbon and resources efficient urban food systems*. URBAACT II. Thematic report Delivering Interim report November 2013.

Pérez, D., y Soler, M. (2013). Agroecología y ecofeminismo para descolonizar y despatriarcalizar la alimentación globalizada. *Revista Internacional de Pensamiento Político I Época*, 8, 95-113.

Pérez, R. (2013). *La Vega del Guadalfeo como paisaje agrario periurbano. Transformación, ecoestructura y multifuncionalidad*. (Tesis Doctoral). Universidad de Granada.

Pérez, R ; Valenzuela Montes L., y Matarán, A. (2011). Fundamentos para la innovación en la gestión de los espacios agrarios periurbanos del litoral mediterráneo, *Quiviera* 13 (1), 63-82.

Perna, A. (2005). Beni Comuni: la sfida più difficile del ventunesimo secolo. Trabajo presentado en el *Seminario organizzato dalla rivista "CNS-Ecologia Politica*. Roma.

Perrin, C. (2016). A qualitative comparative analysis of local initiatives aimed at preserving farmland on the urban fringe. Trabajo presentado en *Agromed International Conference*. Avignon, France.

Perxacs, H. (2008). Evaluación y comparación de la protección y gestión de la agricultura en las políticas de planificación territorial. Estudio de casos en Cataluña y en el Sur de Ontario. En *Los espacios rurales españoles en el nuevo siglo: actas XIV Coloquio de Geografía Rural, Murcia, 22, 23 y 24 de septiembre de 2008* (pp. 363-376). Servicio de Publicaciones.

Philips, L. (2006). Food and globalization, *Annual Review of Anthropology*, 35, 37–57.

Philipponneau, M. (1952). Les caractères originaux de la vie rurale de banlieue. *Annales de Géographie*, 61(325), 200-211.

Pietx, J. (2008). Custodia del territorio: el precedente de Cataluña. *Ecosostenible*, 42, 26-31.

Piorr, A., Ravetz, J. y I. Tosics (Eds.) (2011). *Peri-urbanisation in Europe: Towards European policies to sustain urban–rural futures*. Copenhagen: University of Copenhagen, Forest and Landscape.

Plantinga, A., Lubowski, R., y Stavins, R. (2002). The effects of potential land development on agricultural land prices. *Journal of Urban Economics*, 52(3), 561-581.

Plaza, J., Romero, J., y Farinós, J. (2003). Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa. *Ería*, 61, 227-249.

Poli, D. (2010). The agrarian Park of Central Tuscany: innovative planning instrument. En Galli et al.,(Eds.). *Agricultural management in periurban areas. The experience of an international workshop*. (pp 105-144).

Pölling, B., Mergenthaler, M., y Lorleberg, W. (2016). Professional urban agricultura and its characteristic business models in Metropolis Ruhr; Germany. *Land Use Policy*, 58, 366-379.

Pothukuchi, K. (2004). Community food assessment: A first step in planning for community food security. *Journal of Planning Education and Research*, 23, 356–377.

Pothukuchi, K. (2009) Community and Regional Food Planning: Building Institutional Support in the United States. *International Planning Studies*, 14(4), 349-367.

Pothukuchi, K., y Kaufman, J. (2000). The Food System: A Stranger to the Planning Field. *Journal of the American Planning Association*, 66(2), 113–24.

Poulot, M. (2008). Les territoires périurbains: «fin de partie» pour la géographie rurale ou nouvelles perspectives?. *Géocarrefour*, 83(4), 269-278.

- Poulot, M. (2011). Des arrangements autour de l'agriculture en périurbain : du lotissement agricole au projet de territoire. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 11(2). Recuperado de <http://vertigo.revues.org/11188>
- Poulot, M. (2014a). L'invention de l'agri-urbain en Île-de-France. Quand la ville se repense aussi autour de l'agriculture? *Géocarrefour, Agriculture urbaine et Alimentation*, 11-19.
- Poulot, M. (2014b). Histoires d'AMAP franciliennes : quand manger met le local dans tous ses états. *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement*, 22.
- Pozo, C. (2008). *Paisaje y Custodia del Territorio*. En Pozo, C. (coord.) *Grupo de trabajo Paisaje y custodia del territorio. Trabajo presentado en el Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)*, Madrid.
- Prats, J. (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales. En Cerrillo, A. (Coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 145-172). Madrid: INAP.
- Priore, R. (2002). Derecho al paisaje, derecho del paisaje. En *Paisaje y ordenación del territorio* (pp. 92-99). Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía-Fundación Duques de Soria.
- Quer, B., Asensio, N., Codina, J. et al. (2012). *Study of the development and implementation of land stewardship in the different participation regions*.
- REAS (2014). *Carta por una soberanía alimentaria desde nuestros municipios*. I Congreso Internacional de Economía Social y Solidaria. Zaragoza 27, 28 y 29 de noviembre.
- Redwood, M. (2009). *Agriculture in Urban Palnning: Generating Livelihoods and Food Security*. Oxford: Earthscan.
- Renting et al. (2008) Multifunctionality of agricultural activities, changing rural identities and new institucional arrangements. *Int. J. Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 7(4-5), 361-385.
- Renting, H., Marsden, T., y Banks, J. (2003). Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development. *Environment and Planning A*, 35, 393-411.
- Renting, H., Rossing, W., Groot, J. et al.(2009). Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework. *Journal of environmental management*, 90, 112-S123.
- Renting, H., Schermer, M., y Rossi, A. (2012). Building Food Democracy: Exploring Civic Food Networks and Newly Emerging Forms Of food citizenship". *International Journal of Sociology of Agriculture & Food*, 19(3), 289-307.

- Renting, H., y Van der Ploeg, J. (2001). Reconnecting nature, farming and society: environmental cooperatives in the Netherlands as institutional arrangements for creating coherence. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 3, 85-101.
- Ripoll, F. (2010). L'économie "solidaire" et relocalisée" comme construction d'un capital social de proximité. Le cas des Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP). *Regards Sociologiques*, 40, 59-75.
- Rizzo, D., Marraccini, E., Lardon, S., et al. (2013). Farming systems designing landscapes: land management units at the interface between agronomy and geography. *Geografisk Tidsskrift-Danish. Journal of Geography*, 113(2), 71-86.
- Robinson, G., Carson, D. (2015). *The globalisation of agricultura: introducing the Handbook*. En Guy M. Robinson y Doris Carson (Ed.), *Handbook on the globalisation of agricultura* (pp. 1-28). Cheltenham: Edward Elgar publishing.
- Roca, J. (2003). La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible?". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXV(135), 17-36.
- Roca, J., Arellano, B., y Moix, M. (2011): Estructura urbana, policentrismo y sprawl: los ejemplos de Madrid y Barcelona. *Ciudad y Territorio*, 168, 299-321.
- Roda, R. (2015). Reflexiones en torno al ente gestor como figura de gobernanza. En Yacamán, C. y Zazo, A. (Coords). *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria* (pp. 37-54). Madrid: Heliconia.
- Rodríguez, J., y Gómez-Escalonilla, G. (2008). *Fuenlabrada S. XX. Historia de una gran ciudad*. Fuenlabrada: Ayuntamiento de Fuenlabrada.
- Rodriguez, E., y López, I. (2010). *Fin de ciclo: financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Rodríguez, V., Aguilera, F., Gómez, M., et. al. (2015). Propuesta de Infraestructura Verde en un ámbito metropolitano. Aplicación al Corredor del Henares (Comunidad de Madrid-Guadalajara). En Olmo, A., Cases, I., De La Riva, J., Ibarra, P., Montorio, R., Rodrigues, M. (Eds.) *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación* (pp. 383-392). Zaragoza: Universidad de Zaragoza-AGE. ISBN: 978-84-92522-95-8.
- Roep, D. y Wiskerke, J. (2006). *Nourishing Networks: Fourteen Lessons about Creating Sustainable Food Supply Chains* Rural Sociology Group of Wageningen University and Reed Business Information, Doetinchem
- Romero, J. (2015). El Giro neoliberal de las políticas para la ciudad en España. Balance a partir de los ejemplos de Madrid y Valencia. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 69, 369-386.

- Romero, J. y Farinós, D. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56, 295-319.
- Romero, J. y Melo, C. (2015). Spanish Mediterranean Huertas: theory and reality in the planning and management of peri-urban agriculture and cultural landscapes. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 193, 585-595.
- Romero, J. y Boix, A. (Eds.) (2015): *Democracia desde abajo. Nueva agenda para los gobiernos locales*. Valencia, Publicacions de la Universitat de València
- Rueda, S. (2006). La ciudad compacta y diversa frente a la urbanización difusa. En Tarroja, A. et al., *Hacia una Nueva Cultura Territorial: por una visión socio-ambiental del territorio. Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio (pp. 279-301)* Diputacio de Barcelona.
- Ruiz, J. (2000). Planeamiento urbano territorial en Madrid. La experiencia reciente. *Urban*, 5, 122-142
- Ruiz, A. (2013). Producción agroalimentaria de calidad y postproductivismo agrario: El caso de los vinos de pago en Castilla-La Mancha. *Anales de Geografía*, 33(2), 137-154.
- Ruiz, N. y Delgado, J. (2008). Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad. *EURE (Santiago)*, 34(102), 77-95.
- Rururbal (2011): *Carta europea de la gobernanza territorial y alimentaria*. Barcelona 24 de noviembre.
- Sabaté, J. (1999). El patrimonio de la forma del territorio como criterio de ordenación. *Ciudades*, 4, 233-249.
- Sabaté, J. (2000a). El Parc Agrari del Baix Llobregat. *Àrea. Revista de Debats Territorial*, 8, 251-282.
- Sabaté, J. (2000b). El període de suggeriments del Pla Especial. *Notícies del Parc Agrari*, 6, 13.
- Sabaté, J. (2002). En la identidad del territorio está su alternativa. *Ingeniería y Territorio*, 60, 12-19.
- Sabaté, J. (2004). Paisajes culturales. El patrimonio como recurso básico para un nuevo modelo de desarrollo. *Urban*, 9, 8-29.
- Sabaté, J. (2007). Paisajes culturales y desarrollo local: ¿Alta costura o prêt à porter?. *Labor & Engenho*, 1(1), 51-76.

- Sabaté, J. (2009). Proyecto de Parque Agrario del Baix Llobregat. En J. Busquets & A. Cortina (Eds.). *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje* (pp. 643-657). Barcelona, España: Ariel.
- Sabaté, J. (2013). Urbanismo y agricultura Periurbana. En Roca, A., & Tous, C., *Percepcions de l'espai agrari periurbà* (pp. 27-31), Girona: Funadció Agrotèrritori.
- Sabaté, J. (2015). Reflexiones en torno a un proyecto urbanístico de un Parque Agrario. En Yacamán, C. y Zazo, A. (Coords) *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria* (pp. 93-112). Madrid: Heliconia.
- Sabaté, X., Basora, X., O'neil, C., y Mitchell, B. (2013). Conservar la naturaleza entre todos. La custodia del territorio, una herramienta para implicar la sociedad en la gestión del patrimonio natural en Europa. *Documentos Land Life. 1ª edición 2013*.
- Sabaté, J. y Benito, P. (2010). Paisajes culturales y proyecto territorial: un balance de treinta años de experiencia. *Identidades: territorio, cultura, patrimonio*, 2, 2-21.
- Sabater, C.(2005). Agricultura periurbana, una eina de qualitat en la gestió del territori. *DB, revista de la Diputació de Barcelona*, 135.
- Sanchez, J. (2009). Redes alimentarias alternativas: concepto, tipología y adecuación a la realidad española. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 49, 185-207.
- San Eugenio, J. (2006). La interpretación del paisaje como instrumento de comunicación con la sociedad. Aportaciones de la semiótica y de los procesos de participación ciudadana. *Revista F@ro*, 2(4), 1-13.
- Sancho, A., Paül, V. y Tort, J. (2013): Paisajes agrarios en conflicto. El caso de la floricultura en el Baix Maresme (Barcelona). *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 17, 438. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5347434>
- Sancho, J., y Reinoso, D. (2012). La delimitación del ámbito rural: una cuestión clave en los programas de desarrollo rural. *Estudios geográficos*, 73(273), 599-624.
- Sanchez Hernández, J. (2009). Redes alimentarias alternativas: concepto, tipología y adecuación a la realidad española. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 49, 185-207.
- Sánchez, J. (2005). *La movilidad al trabajo como elemento de la planificación territorial de los usos residenciales y de actividad económica: una aplicación práctica al caso de la región metropolitana de Madrid sobre la base de las encuestas de movilidad de 1988 y 1996*. (Tesis doctoral),
- Sanz, C. (2000). El paisaje como recurso. En Martínez, E. (Dir). *Estudios sobre el paisaje* (pp. 281-291). Madrid: Fundación Duques de Soria, UAM.

- Sanz, E. (2012). Caractérisation spatiale et mesure des paysages agricoles. Recensement des méthodologies existentes à plusieurs échelles. *Projets de Paysage* , 9
- Sanz, E., Napileóne, C., y Hubert B. (2016) Peri-urban farmland Characterisation. A methodological proposal for urban planning. En Roggema (Ed.) *Sustainable Urban Agriculture and Food Planning* (pp 73- 91).
- Sargolini, M. (2010). Adriatic urban sprawl and environmental continuity. En Galli, M., Marraccini, E., etal. *Agricultural management in peri-urban areas* (pp 86- 93). Felici Editore.
- Sayadi, S., y Calatrava, J. (1997). El potencial agroturístico: análisis preliminar de un sondeo en La Alpujarra Alta Oriental Granadina. Trabajopresentado en *Curso de Verano: Estrategias Turísticas y Desarrollo Rural: Oportunidades y limitaciones*. Universidad de Granada. Centro Mediterráneo. Guadix.
- Sayadi, S., y Calatrava, J. (2001). Agroturismo y desarrollo rural: situación actual, potencialy estartegias en zonas de montaña del sureste español. *Cuadernos de Turismo*, 7(2001), 131-157.
- Schiavoni, C. (2014). Competing Sovereignities in the Political Construction of Food Sovereignty. Conference paper. Food Sovereignty: A critical dialogue. *International Colloquium*,
- Segarra, D. (2001). *Madrid y Barcelona, dos modelos urbanos contrapuestos*. *El País*. Recuperado de [http://elpais.com/diario/2001/07/30/madrid/996492267\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2001/07/30/madrid/996492267_850215.html)
- Segrelles, J. (2015) Agricultura periurbana, parques naturales agrarios y mercados agropecuarios locales: una respuesta territorial y productiva a la subordinación del campo a la ciudad. *Scripta Nova*. XIX(502).
- Segura, P. (2013) Infraestructuras de transporte, impacto territorial y crisis. En *Paisajes devastados después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis* (pp. 77-122). Madrid: Ed. Traficantes de Sueños.
- Selman, P. (2009) Planning for lanscape multifunctionality. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 5(2), 45-52.
- Sevilla, E., Soler, M., Gallar, D., Vara, I., y Calle, A. (2012). Canales cortos de comercialización alimentaria en Andalucía. *Instituto de Sociología y Estudios Campesinos (ISEC), Universidad de Córdoba*.
- Sevilla, E. (2006). *De la Sociología Rural a la Agroecología*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Serrano, D. (2007). Paisaje y políticas públicas. *Investigaciones geográficas*, 42, 109-123.

- Shiff, R. (2007). *Food Policy Councils: An examination of organisational structure, process, and contribution to alternative food movements* (Thesis), Institute for Sustainability and Technology Policy Murdoch University, western Australia.
- Silva, R. (2008). Hacia una valoración patrimonial de la agricultura. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 12(275).
- Silva, R. (2009). Agricultura, paisaje y patrimonio territorial: los paisajes de la agricultura vistos como patrimonio. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 49, 309-334.
- Silva, R. (2010). Tratamiento normativo de los paisajes agrarios españoles. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 30(1), 119-138. Madrid.
- Silva, R. (2012). Claves para la recuperación de los regadíos tradicionales. Nuevos contextos y funciones territoriales para viejas agriculturas. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 151(412). Recuperado de: <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/17173>
- Silva, R. (2016). Paisaje, patrimonio y territorio. Algunos apuntes desde la perspectiva geográfica española. Aportación Española al 33 Congreso Internacional de Geografía. Beijing (pp 56-64).
- Silva, R., y Fernández, V. (2008). El patrimonio y el territorio como activos para el desarrollo desde la perspectiva del ocio y del turismo. *Investigaciones Geográficas*, 46, 69-88.
- Silva, R y Rodríguez, J. (2015) Percepciones y valoraciones sociales de paisajes urbanos. Claves analíticas y potencialidades para su incorporación en la planificación urbanística y socio-económica de ámbito local. *Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona*, XIX(1108). Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1108.htm>
- Simón, M., Zazo, A., y Morán, N. (2012). Nuevos enfoques en la planificación urbanística para proteger los espacios agrarios periurbanos. *Ciudades*, 15 (1), 151-166.
- Soler, M., y Calle, Á. (2010). Rearticulando desde la alimentación: canales cortos de comercialización en Andalucía. *PH CUADERNOS*, 27, 259-288.
- Soler, M., Vara, I., y Gallar, D. (2012). Tendencias en la construcción de sistemas agroalimentarios sustentables e innovadoras en Andalucía. Trabajo presentado en el IV Congreso Internacional de Agroecología y Agricultura Ecológica, Universidad de Vigo.
- Solís, E. (2008). El horizonte urbano madrileño: más allá de la región político administrativa. *Anales de Geografía*, 28, 132-162.
- Solís, E (2011). *Del área metropolitana hacia la región urbana policéntrica madrileña: cambio de escala, estructura y articulación territorial* (Tesis doctoral)



Solton, S., Redford, Kent. y Dudley, N. (2014). *Áreas Bajo Protección Privada: Mirando al Futuro. Serie Técnica de áreas protegidas nº 1*. Gland: Publicado por UICN.

Sonnino, R. (2014). The new geography of food security: exploring the potential of urban food strategies [Keynote Speaker]. Presented at: *Critical Issues in Science and Technology Studies International Conference*, Graz, Austria.

Sonnino, R. (2016). The new geography of food security: exploring the potential of urban food strategies. *The Geographical Journal*, 182(2), 190-200.

Soper, K. (2007). Re-thinking the “Good Life”: the citizenship dimension of consumer disaffection with consumerism. *Journal Of Consumer Culture*, 7(2), 205-229.

Souchard, N. (2003). L'agriculture et la cité à la recherche d'un nouveau bien commun territorialisé ? Les exemples de Rennes Métropole et de Grenoble / Agriculture and the city in search of a new common territorialized entity. The examples of metropolitan Rennes and the Grenoble urban region. *Revue de géographie alpine*, 91(4), 105-115.

Steel, C. (2008). *Hungry city*. London: Vintage.

Subirats, J. (1997): “Democracia, participación y eficiencia”, *Revista de Serveis PersonalsLocals*, nº 6, págs. 87-95.

Subirats, J. (2006) La gobernabilidad de las políticas territoriales. Formulación participativa y gestión concertada. En Tarroja, A., Camagni, R. (Coords.). *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, (pp. 389-408). Barcelona: Diputacion de Barcelona.

Subirats, J. y Renduelas, C. (2016). *Los (bienes) comunes. ¿Oportunidad o espejismo?*. Icaria editorial, s.a

Tacoli, C. (1998) Rural–urban interactions: A guide to the literatura. *Environment and Urbanization*, 10 (1) ,147–166.

Tamayo, A. (2010). *La huella social del desarrollo inmobiliario de los sesenta. Análisis de la formación y consolidación del espacio social del área metropolitana de Madrid a través del estudio de la actuación del sector inmobiliario entre 1957 y 1970*. Trabajo presentado en Congreso Nacional de Medio Ambiente 10 (CONAMA) , Madrid.

Tarroja, A. (2006). Hacia una Nueva Cultura Territorial: por una visión socio-ambiental del territorio. En Tarrojoja, A., Camagni, R. (Coords). *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio* (pp. 53-81). Barcelona: Territorio y Gobierno:visiones.

Tarrojoja, A., Camagni, R. (2006). *Una nueva cultura del territorio: criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. Barcelona: Territorio y Gobierno: visiones.

Termorshuizen, J., y Opdam, P. (2009). Landscape services like a bridge between landscape ecology and sustainable development. *Landscape Ecology*, 24, 1.037-1.052.

Terricabras, R. (2005). *El parque agrario del Baix Llobregat (Barcelona). Una agricultura de futuro en un territorio periurbano de calidad*. Girona: Fundació Agroterritori.

Terricabras, R. (2009). La complejidad de la gestión del agua en el Parc Agrari del Baix Llobregat. Trabajo presentado en el *III Congreso Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente*, Castelldefels.

Tolron, J. (2001). L'agriculture périurbaine: paradigme et paradoxes d'une périagriculture. Illustration en région méditerranéenne. *Ingénieries-EAT*, IRSTEA edition, 65-74.

TransForum (2013) *Innovating Agriculture Through Co-creation*. Synopsis of a Six Year Innovation Program on Sustainable Agriculture in the Netherlands.

Troitiño, M. (2003). Patrimonio Cultural. Valorización económica y reutilización funcional. Trabajo presentado en *CULTIRNOVA 2003, Jornadas de Gestión Cultural*, La Palma.

Troitiño, M. (2011). Territorio, patrimonio y paisaje. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 169-170, 561-569.

United Nations Environment Programme (UNEP) (2012). *Avoiding future famines: strengthening the ecological foundation of food security through sustainable food systems*. A UNEP Synthesis Report.

United Nations (UN) (2014). *World urbanization prospects—The 2014 revision. Final Report*. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

Valenzuela Montes, L., Matarán, A. y Perez, R. (2007). Proyecto de Investigación “*Estrategia multifuncional y modelo de uso y gestión del parque agrario de la Vega del Guadalfeo*”. Convenio entre el Ayuntamiento de Motril y la Universidad de Granada. 2005-2007.

Valenzuela Montes, L., Perez, R., y Matarán, A. (2009). Ecoestructura y multifuncionalidad del paisaje agrourbano, *Ciudades Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid* 12, 67-95.

Valenzuela M. (1986): Los espacios periurbanos. Trabajo presentado en el IX Coloquio de Geógrafos Españoles (1985), Universidad de Murcia.

Valenzuela, M. (1991). La Comunidad de Madrid y la construcción del territorio metropolitano. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 11, 15-50.

Valenzuela, M. (1999). Madrid, una metropoli nacional en la senda de la internacionalización. *Papeles de Economía Española*, 18, 68-83.

Valenzuela, M. (2007). Las actividades logísticas en ámbitos metropolitanos. Globalización funcional vs. difusión espacial en la región metropolitana de Madrid. En Razin, E. et. al. (Coords.) *Geophilia: o sentir e os sentidos da Geografia. Homenagem a Jorge Gaspar*. Lisboa. (pp. 247-271). Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.

Valenzuela, M. (2010). La planificación territorial de la región metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente. *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, 47(2), 95-129.

Valenzuela, M. (2011). Los Procesos de metropolización. Madrid, una región metropolitana entre la dispersión y el policentrismo. En Humbert, F., Molinero, H., y Valenzuela, M. (Eds.). *España en la Unión Europea. Un cuarto de siglo de mutaciones territoriales* (pp. 211-253). Madrid: Collection de la Casa de Velázquez.

Valls, E. (2006). *El mercat local I els circuits curts de comercializació*. Ponencia para la elaboración del Libro Blanco de Producción Agroalimentaria Ecológica.

Van der Ploeg, J., y Roep, D. (2003). Multifunctionality and rural development: the actual situation in Europe. En: Van Huylenbroeck, G., Durand, G. (Eds.). *Multifunctional agriculture. A new paradigm for European agriculture and rural development*. Ashgate, Aldershot. (pp 37-53).

Van der Ploeg, J., Renting H., et al. (2000). Rural development: From Practices and Policies towards Teheory. *Sociologia Rurales*, 40(4), 391-408.

Van Huylenbroeck, G., Van Hecke, E., Meert, H., Vandermeulen, V., Verspecht, A., Vernimmen, T., Boulanger, A., Luyten, S., (2005). Development Strategies for a Multifunctional Agriculture in Peri-Urban Areas. *Summary. Belgian Science Policy*, Brussels.

Van Veenhuizen, R. (2006). Cities Farming for the Future; In Urban Agriculture for Green and Productive Cities. En Van Veenhuizen, R. (Ed.). *RUAF Foundation, the Netherlands, IDRC, Canada and IIRR publishers, the Philippines*, (pp 1-17). Recuperado de [www.ruaf.org](http://www.ruaf.org)

Vanier, M. (2003). Le périurbain à l'heure du crapaud buffe: tiers espace de la nature, nature du tiers espace. *Rev. Géographie Alp.* 91, 79-89.

Vanier, M. (2005) La relation " ville/campagne " excédée par la périurbanisation. *Cahiers français*, 328, 13-17.

Verdaguer, C. (2010a). Conservación de la biodiversidad y de los usos agrícolas frente a la presión de las infraestructuras metropolitanas en el entorno de El Prat de Llobregat. Un proceso de negociación entre las administraciones local y regional y de coordinación de la planificación territorial impulsado por la presión ciudadana. *Ciudades para un Futuro Sostenible*. Vitoria-Gasteiz y Madrid. Centro de Estudios Ambientales del Ayuntamiento de

Vitoria-Gasteiz y Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad de la Universidad Politécnica de Madrid. Madrid: Biblioteca CF+S.

Verdaguer, C. (2010b). La agricultura periurbana como factor de sostenibilidad urbano-territorial. Conclusiones preliminares del estudio de casos desde la perspectiva del planeamiento urbanístico. Monography (technical report) E.T.S Arquitectura (UPM), Madrid. En Vázquez, M. & Verdaguer, C. (Coords.), *El espacio agrícola entre la ciudad y el campo*, (pp: 7- 27) Madrid: CF+S.

Verzone, C., y Dind, J. (2011). De l'agriculture urbaine au food urbanism: état des lieux et perspectives pour la Suisse. *Urbia*, 12, 137-159.

Vía Campesina, (15 diciembre de 2016). *Vía Campesina: Movimiento Campesino Internacional*. Recuperado de <https://viacampesina.org/es/>.

Vidal, R. (2009). Construire des territoires partagés entre la ville et l'agriculture. Entre ville et campagne, un paysage à inventer. *Coll. Ateliers techniques du paysage*. Conseil Régional de Bretagne, Rennes, printemps 2009.

Vidal, R., y Fleury, A. (2008). Agriculture in urban planning in Île-de-France. Trabajo presentado en *Rurality near the city—Proceedings of the international conference and workshops held in Leuven*, (pp. 75-82), *Belgium, on February 7–8th*.

Vidal, R., y Vilan, L. (2008). L'agriurbanisme: une spécialité professionnelle à construire. *Rev. Anthos*. 3, 56–57.

Villasante, T., Montañes, M., y Martí, J. (Coords.) (2002) *La investigación Social Participativa. Construyendo ciudadanía I*. Madrid: El viejo Topo.

Vinuesa, J. (1975). Sobre el concepto de área Metropolitana. *Rev. Estudios Geográficos*, 36 (140-141), 1143-1156.

Vivas, E. (2012). Crisis alimentaria: causas, consecuencias y alternativas. Trabajo presentado en el *IV Congreso Internacional de Agroecología y Agricultura Ecológica* (pp 31-49). Universidad de Vigo.

VVAA. (2003). *Cartografía del Paisaje de la Comunidad de Madrid*. Consejería de Medio Ambiente. Comunidad Autónoma de Madrid.

Wascher, D., Kneadsey, M. and Pintar, M. (Eds.) (2015). *FoodMetres - Food Planning and Innovation for Sustainable Metropolitan Regions. Preliminary Report*. Wageningen.

Wezel, A., S. Bellon, T. Doré, C. Francis, D. Vallod y C. David., 2009. Agroecology as a science, a movement and a practice. A review. *Agronomy for Sustainable Development*, 29, 4, 503-515.

Wiskerke, J. (2009). On places lost and places regained: Reflections on the alternative food geography and sustainable regional development. *International Planning Studies*, 14, 369-387.

Wilker, J., Rusche, K., Ryma-Fitschen, C. (2016). *Improving Participation in Green Infraestructura Planning, Planning, Planning Practice & Research. Recuperando paisajes: un nuevo camino para la restauración ecológica*. WWF España: Informe WWF 2016.

Wright, K., Sirsat, S., Neal, J., & Gibson, K. (2015). Growth of local food systems: a review of potential food safety implications. *CAB Reviews*, 10(025).

Yacamán, C. (2014). *Plan de Gestión y Desarrollo del Parque Agrario de Fuenlabrada*. Fuenlabrada: Ayuntamiento de Fuenlabrada.

Yacamán, C. (2015a). EL MERCADO DE LA CUSTODIA: Compatibilizar la actividad agraria con la conservación de los valores endógenos de los sistemas agrarios. En Gómez, J., Yacamán, C., y Navarro, A. (Eds.). *El Mercado de la Custodia Agraria. Una propuesta para la certificación de los acuerdos de custodia del territorio*. Madrid: Heliconia s.coop. mad y Fundación Biodiversidad del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Yacamán, C. (2015b) El potencial transformador de un parque agrario. *Revista Soberanía Alimentaria, biodiversidad y culturas*, 20, 13-16.

Yacamán, C. (2015c) Reflexiones sobre la gestión y la dinamización de los Parques Agrarios: democratizando el sistema agroalimentario. En Yacamán, C. y Zazo, A. (Coords). *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria* (pp. 55-71). Madrid: Heliconia.

Yacaman, C. (2016). Sistemas Alimentarios Locales en Espacios Agrarios Periurbanos: Estudio del caso del Parque Agrario de Fuenlabrada, Comunidad de Madrid. En Simón, X., Copena, D., Pérez, D. (Eds.) *Construyendo Coñecemento Agroecológico. Cambiando os modelos de consumo para construir sistemas agroalimentarios sustentables* (pp.364-379). Grupo de Investigación en Economía Ecológica, Agroecología e Historia, Universidad de Vigo.

Yacamán, C. (2017). Agrourbanismo y Comunes: nuevos paradigmas para alimentar la ciudad. En Comunaria (Coord.) *La Rebeldía Común. Sobre comunales, nuevos comunes y economías cooperativas. Comunaria* (pp. 161-182). Madrid: Libros en acción.

Yacamán, C. y Mata, R. (2014). La gobernanza territorial y alimentaria como base para la protección y dinamización del espacio agrario periurbano. Estudio de caso del parque agrario de Fuenlabrada, Comunidad de Madrid. En Pavón, D., et al. (Eds.). *XVII Coloquio de Geografía Rural. Revalorizando el espacio rural: leer el pasado para ganar el futuro* (pp. 275-288). Girona: Documenta Universitaria.

Yacamán, C. y Mata, R. (2017) *Huerta y campos de Fuenlabrada. Un paisaje agrario con historia y futuro*. Madrid: Heliconia.s.coop.mad.

Yacamán, C. y Zazo, A. (Coords) (2015). *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*. Madrid: Heliconia.

Yáñez, C. (2008). Patrimonialización del territorio y territorialización del patrimonio. *Cuadernos de arte de la Universidad de Granada*, 39, 251-266.

Yung, L., Freimund, W., y Belsky, J., (2003). The politics of place: understanding meaning, common ground, and political difference on the Rocky Mountain Front. *Forest Science*, 49(6), 855–866.

Zárate M. (2003). Madrid un modelo suprametropolitano de urbanización. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 283-302.

Zárate M. (2005) Lógicas globales en la organización del territorio madrileño. *Geographicalia*, 46, 5-20.

Zasada, I. (2011). Multifunctional peri-urban agriculture a review of societal demand and the provision of goods and services by farming. *Land Use Policy*, 28(4), 639-648.

Zasada, I. et al. (2013). Agriculture Under Human Influence: A Spatial Analysis of Farming Systems and Land Use in European Rural-Urban-Regions. *European Countryside*, 5, 71-88.

Zasada, I., Fertner, C., Piore, A. y Nielsen, T. (2011). Peri-urbanisation and Multifunctional Agriculture around Copenhagen, Denmark. *Geografisk Tidsskrift-Danish. Journal of Geography*, 111(1), 59-72.

Zazo, A. (2011). El parque agrario: preservación de la actividad agraria en espacios periurbanos. El caso del Baix Llobregat. *Territorios en Formación*, 1, 211-232.

Zazo, A. (2013). El Parc Agrari del Baix Llobregat. Breve análisis de la figura de preservación de su espacio agrario periurbano. En: Roca, A. y Tous, C. *Percepcions de l'espai agrari periurbà* (pp. 151-159). Girona: Fundació Agrotèrritori.

Zazo, A. (2015). Reflexiones sobre la protección de la base territorial del Parque Agrario: la institucionalización de su espacio agrario periurbano. En Yacamán, C. y Zazo, A. (Coords). *El Parque Agrario: una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria* (pp 73-92). Madrid: Heliconia.

Zazo, A. (2015b) *El Parque Agrario: estructura de preservación de los espacios agrarios en entornos urbanos en un contexto de cambio global* (Tesis doctoral inédita).

Zazo, A. y Hernández, A. (2010). El parque agrario. Preservación de la actividad agraria en espacios periurbanos. El caso del Bajo Llobregat. Trabajo presentado en el *Congreso Nacional de Medio Ambiente 10 (Conama)*, Madrid.

Zazo, A., y Yacamán, C. (2015). Introducción. Estado de la cuestión de la figura de Parque Agrario en el Estado Español. En Yacamán, C. y Zazo, A. (Coords) *El Parque Agrario: una*

*figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria* (pp: 13-26). Madrid: Heliconia.

Zeeuw, H. (2004). The development of Urban Agriculture; some lessons learnt. Trabajo presentado en *International Conference Urban Agriculture, Agro-tourism and City Region Developmente*, Beijing.

Zoido, F. (2004). El paisaje, patrimonio público y recurso para la mejora de la democracia. *Ph* 50, 50, 66-73.

Zoido, F. (2005). Desenvolupament i aplicacions de la Convenció europea del paisatge. *Espais: revista del Departament de Política Territorial i Obres Públiques*, 50, 26-31.

Zoido, F. (2007). Paisaje y ordenación territorial en ámbitos mediterráneos. *Cuadernos de la Sostenibilidad y Patrimonio Natural*, 11, 92-100.

Zoido, F. (2007). Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política. *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Servei de Publicacions.

Zoido, F. (2009a). Derechos humanos, territorio y paisaje. *Coloquio interdisciplinar e internacional Paysages européens at mondialisation*.

Zoido, F. (2009b) El Convenio Europeo de Paisaje. En Busquets, J., Cortina, A. (Coord.). *Gestión del Paisaje. Manual de Protección y ordenación del paisaje* (pp. 299-314). Barcelona: Ariel Patrimonio.

Zoido, F. (2011) *El paisaje en los planes subregionales. Análisis y diagnóstico de situación. Propuesta metodológica para la consideración del paisaje en los planes subregionales*. Centro de Estudios Paisaje y Territorio.

Zotano, J. y Riesco, P. (Coord.) (2010) *Marco Conceptual y metodológico para los paisajes españoles: aplicación a tres escalas espaciales*. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Centro de Estudios de Paisaje y Territorio.

Zubero, I. (2012). De los «comunales» a los «commons»: la peripecia teórica de una práctica ancestral cargada de futuro. *Documentación Social*, 165, 15-48.

## **ANEXOS 10.**

### **10.1 ENTREVISTAS REALIZADAS A LA COMUNIDAD AGRARIA DE FUENLABRADA**

#### **10.1.1 Guión de las Entrevistas**

NOMBRE  
PROFESIÓN  
CARGO QUE DESEMPEÑA

##### **1. Economía Agraria**

- ¿Llegó a ser la agricultura uno de los pilares de la economía de Fuenlabrada?
- ¿Se podía vivir de la agricultura en la década de los 50s?
- ¿Se podía vivir de la agricultura en década de los 90s?
- ¿Por qué empieza abandonarse el campo? ¿Había otros sectores más rentables?

##### **2. Producción- Cultivo regadío**

- ¿Que se cultivaba antes de los años 50s (secano /regadío)(monocultivos/policultivos)?
- ¿En qué época se empiezan hacer los pozos que permiten el cultivo hortícola?
- ¿Tuvieron algún tipo de ayuda o fue todo asumido por los agricultores?
- ¿Qué hortalizas se cultivaban? ¿Cómo ha sido su evolución en los últimos 50 años?
- ¿Siempre se ha cultivado acelga? ¿Se considera una variedad local?

##### **3. Comercialización**

- ¿Dónde se vendía lo que se producía (Madrid/Fuenlabrada)?
- ¿Siempre se ha vendido al Mercamadrid? ¿Cuándo empieza a venderse todo en el Mercamadrid?
- ¿A quién se vendía a pie de finca? ¿Se vendía directamente a fruterías y comercios locales?

##### **4. Estructura de la propiedad**

- ¿Siempre han sido explotaciones minifundistas y de tipo familiar?

##### **5. Familia y comunidad rural**

- ¿Siempre ha existido mano de obra familiar en las labores cotidianas o en las temporales (recolección, siembra..)?



*-¿Cuál ha sido el papel de la mujer en las explotaciones agrarias?*

## **6. Prácticas agrícolas tradicionales**

*-¿Todavía se utilizan herramientas tradicionales? ¿Cuáles? ¿Cómo han cambiado los métodos de trabajo? ¿Había ayuda del ganado de labor?*

*-¿Se utilizaban las norias en esta zona para sacar agua? ¿Cuando se dejaron de usa?*

*-¿Qué prácticas agrícolas tradicionales se siguen realizando en el cultivo de la acelga y que hoy en día se mantienen?*

## **7. La Sociedad Agraria- cooperativa**

### **10.1.2 Listado de personas entrevistadas**

Entrevista N°1

Ángel González Romeral, Agricultor, Presidente de la Comunidad de Regantes Hortifuenla

Fecha de nacimiento: 19 de mayo de 1955

Entrevista N°2

Marinao González Naranjo, Agricultor desde los 10 años

Fecha de nacimiento: 01 de junio de 1946

Entrevista N°3

María de los ángeles de la Vieja Escolar,

Ama de casa y ayuda en el la explotación familiar

17 de octubre de 1945

Entrevista N°4

Carmen Martín Martín, Pastora y agricultora desde los 8 años

Fecha de nacimiento: 21 de abril 1940

### **10.1.3 Actas de las Entrevistas**

#### **Entrevista 1**

**Ángel González Romeral, Agricultor**

#### **1. Economía Agraria**

El municipio de Fuenlabrada era un municipio totalmente agrícola, la gente se dedicaba casi totalmente al secano, y luego como el secano tenía dos fases, tenía un tiempo que pasar la otoñada casi los mimos del secano tenían explotaciones anexas a las explotaciones a secano en regadío, hicieron pozos y se dedicaban a partir de junio o julio a sembrar patatas y coliflores, pequeñas parcelas de las mismas zonas de secano que hicieron pozos.

El regadío quizá sea centenario, esta actividad que tenían en los primeros años del siglo XX puede que viniese de siglos anteriores, misma actividad y con la misma situación.

Antes del regadío se cultivaba todo cereal, alguna leguminosa, garbanzo y también había, lo que ya no existe aquí, era olivar, bastante olivar y bastante vid. Se hacía vino aquí, se vendía aquí, casi todo era consumido en Fuenlabrada porque no se hacían grandes cantidades. Y el consumo de casi toda la aceituna ya que no era aceituna para mesa era para aceite.

En la zona había almazaras a 10-12 km, o se llevaba a Titulcia, aquí no la ha habido nunca. Bueno, había una almazara cerca en Humanes, que estamos a 5 km.

La agricultura de secano deja de ser rentable, cuando deja de ser rentable la agricultura de secano es en los años 50 o cincuenta y pocos, entonces cuando se pasa al regadío, pero se incrementa el regadío, en esas fechas de los años 40-50 o 50-60, se incrementa el regadío en esas dos décadas se incrementa bastante el regadío.

#### **2. Producción- Cultivo regadío**

En hacer los pozos, en hacer las captaciones, el saneamiento del suelo, estanques, digamos ponerlo en producción para el regadío no hay prestaciones por parte de ninguna administración, fue todo asumido por las explotaciones familiares.

Hubo una época, en los años 50 y 60 que pasó a ser policultivo, lo que nosotros llamamos “manejo” (lechugas, apio, perejil repollo, coliflor, zanahoria, puerro ..). En casi todas las explotaciones había de 8 a 12 variedades diferentes. A partir de los años 70 empieza la acelga cada vez a intensificarse, porque debido a que empezó antes el boom urbanístico en Leganés se dejó de cultivar tanta acelga que era donde más se producía. El boom se comió la zona de Zarzaquemada, que era la huerta de Leganés, que enlazaba con la huerta de Villaverde. En Leganés, los llamaban “pepineros” pero lo que más criaban era acelga. Al ir en declive toda la huerta de Leganés empezamos a producir nosotros, porque tenía más demanda y fuimos reduciendo la variedad del cultivo porque era mucho más económico para nosotros.

Entre los 60 y 80, los mayoristas y los fruteros venían a comprar a las huertas. Casi todo se vendía en las zonas de las huertas, porque era más rentable ya que no teníamos que desplazarnos al mercado de Legazpi, y lo que se vendía aquí ya estaba vendido. Era lo que

llamábamos entonces los repartidores. Entonces ellos tenían sus camiones, pequeños y repartían directamente a las fruterías. No había los intermediarios que hay ahora.

Fueron años fructíferos y rentables.

### **3. Comercialización**

A principios del siglo XX se vendía algo aquí, porque aquí se vendía en la plaza, en la plaza del pueblo, la Plaza de España, debajo de los soportales del Ayuntamiento, ahí se vendía, el Ayuntamiento te dejaba vender gratis, no pasaba nada. Además podías venir todos los días.

Lo vendíamos los propios agricultores, el Ayuntamiento ahí te daba un apoyo, no decía nada.

Los años 20 venti pocos, antes de la guerra siempre, antes del 36, se vendía aquí en los soportales de la plaza, pero todo el monto, todo el volumen grande se llevaba a Madrid. A la plaza de la Cebada que entonces era el mercado central de Madrid, pero los agricultores de Fuenlabrada, digamos los hortelanos, nosotros los llamamos los hortelanos, vendían en distritos por que los dejaban, los autorizaban, pagaban un canon que los pedían, pero los dejaban vender. Iban a Latina, en Carabanchel, se vendía mucho en Carabanchel, pero lo que no se vendía lo llevaban también al mercado central, que antes de llegar el de Legazpi era también la Plza de la Cebada, estamos hablando de antes del 36.

En los distritos se vendía en mercadillos porque vendían directamente al consumidor, a la Plaza de la Cebada vendían también al consumidor pero era más a mayoristas.

Los agricultores iban directamente a los distritos, a puestos que ponían en la calle, a vender en zonas que dejaban como rastrillos, ahí iban a vender, tenían su zona que estaban autorizados (pagaban un canon). Iban a vender en Aluche, Latina, ahí no tenían problema. Luego en el Mercado Central (que era la Plaza de la Cebada), se ponía vender el agricultor junto con el mayorista. El mayorista te cedía el puesto, te vendía él porque era el profesional de venta, se llevaba un porcentaje, pero tú estabas delante de la operación.

Después de la guerra, se siguió haciendo (según tengo yo oído) la misma actividad pero al poco tiempo empezó el mercado de Legazpi. Al empezar el Mercado de Legazpi se ve que empezamos a ver lo que está pasando ahora. Se sacaba menos dinero porque tenía un intermediario, pero tenías menos problemas porque toda la producción la centralizabas en un sitio sólo, no tenías que molestar en ir vendiendo y repartiendo, aunque se sacara menos dinero, pero sacabas más porque llevabas más cantidad.

No hay competencia con productos que vinieran del sur de España. Nos basábamos en productos de temporalidad de la comunidad de Madrid. Lo que más entraba en Madrid de otras zonas de España era la fruta, verduras entraban algunas pero pocas. Te estoy diciendo de lo que sé yo después de la guerra. Luego ya en los años 50 empezó a venir de muchos sitios, porque el transporte era más rápido, mejores carreteras, mejoró todo, y entonces el mercado de Legazpi, como era el mercado de Madrid y también aglutinaba casi al mercado de Nacional, empezó a venir casi todo.

La acelga era la más demandada y aquí en Fuenlabrada se sembró mucha lechuga, y hubo unos años alrededor de 60 hasta 75 de mucha zanahoria, muchos puerros se sembraban también, pero sobre todo mucha zanahoria.

La transición en que deja de haber tanta variedad y dominan la acelga y el repollo en menor medida, desaparece cuando Leganés, que producía mucha acelga, empezó a organizarse. Tenía más extensión de Fuenlabrada y al organizarse todo Leganés nosotros empezamos a ver el tirón de venta de la acelga y nosotros empezamos a incrementar la producción de acelga. Nos era más rentable por m<sup>2</sup> sacábamos mucha más rentabilidad que la lechuga y otros productos, a parte que ese cultivo como no estaba muy establecido aquí se criaba de maravilla, daba grandes producciones y calidad, la semilla era nuestra de estaba de aquí de siempre pero se sembraba en pequeñas cantidades, luego hemos ido evolucionando.

#### **4. Estructura de la propiedad**

Las explotaciones que ha habido siempre aquí en Fuenlabrada han sido pequeñas y familiares, había poca gente que no tuviera una parcela, pero tenían pocas parcelas de secano que por eso se fueron al regadío. Todo eran explotaciones familiares lo mismo en secano que en regadío y así se ha seguido hasta hoy día. Han pasado de padres a hijos pero siguen siendo familiares. En los años 60-70 cuando empiezan a casarse empiezan a disgregar las huertas y hacerlas más pequeñas.

Los apellidos de las familias hortelanas de Fuenlabrada han sido Escolar, eran todos de huerta, luego empieza la rama de Escolar que empieza a abrirse y ha haber más explotaciones. Casi todas son huertas de toda la vida, los González, los Naranjos, Los Escolares, los Montero, Los Pérez, venían todos porque las raíces son de campo. Los que eran de secano pasaron al regadío, así que casi todos los que eran de Fuenlabrada pasaron del secano al regadío.

#### **5. Familia y comunidad rural**

El papel de la mujer en la agricultura, ya no solo aquí, sino en todos los sitios, ha sido fundamental. La mujer en la agricultura yo creo que ha sido el apoyo más grande que ha tenido el regadío. Era fundamental porque era la que controlaba todas las comidas y luego a parte de todo el servicio de los hijos, el mantenimiento de la casa y del hogar. Algunas también trabajaban en la huerta, porque entonces no había herbicidas. Las mujeres que trabajaban en la huerta se dedicaban a escardar (quitar las malas hierbas). La mujer ha estado ligada al campo de siempre, en las zonas de secano pero aquí en las de regadío más ligada todavía, porque se ampliaba el plazo, el secano se termina todo en agosto, se agosta todo se termina, la huerta se ampliaba el plazo y llega hasta navidades y a lo mejor terminaba de escardar que se hacía en septiembre pero luego como son explotaciones familiares con hijos pequeños y tal tenía que arreglar a su marido. La mujer ha estado muy ligada a la huerta siempre. A partir de los 70, setenta tanto la mujer se empieza a desenganchar porque entran los herbicidas. Porque la mujer iba a escardar el secano también y luego pasaban a la huerta. Coincide con el tiempo, cuando proliferan los herbicidas.

Espero que recalques el desempeño que la mujer siempre ha ejercido en nuestro sector. A ellas se debe el éxito de las economías familiares, gracias a ellas pudieron florecer las explotaciones familiares, si es que lo hicieron algún día. Con ellas y por ellas se va sujetando

este sector, porque son las sufridoras en silencio de este mal valorado oficio. Han llevado el peso de la familia con el cuidado de los hijos que sólo han sido ellas. Han sido administradoras no sólo del hogar, sino también del negocio y sobre todo, han sido la mano de obra necesaria según las necesidades de las explotaciones y muchas de ellas sin venir de éste sector que lo desconocían sacrificando vacaciones y ratos de ocio pero estar siempre apoyando.

Chapo para nuestras madres y mujeres que sin ellas el sector agrario no existiría.

## **6. Prácticas agrícolas tradicionales**

Las norias son milenarias, la usaban los romanos. Las norias estaban aquí, yo he conocido norias, soy del 55, incluso hasta el 60 de sacarlo con mulas, aunque pocas. Pero esta fecha, en los años 50 empezaron las norias a mecanizarlas y empieza la industrialización, desplazan a los animales y empujan los tractores (antes de la guerra ya había algunos tractores) pero es cuando empieza el boom de los tractores aquí, tractores viejos de segunda mano se empiezan a incorporar, remolque que eran de mulas los herreros que había aquí los hacían un apaño y los preparaban para los tractores. En los años sesenta es cuando empieza a dar el cambio, tenía yo 5 añitos cuando veía esas cosas y que las mulas se iban cambiando.

Empieza el incremento de producción y rentabilidad, ahí se noto mucho porque seguían los precios, los precios no eran malos, a razón de ahora. Al incrementarse la producción con la llegada de la maquinaria y a industrializarse el campo, empieza mucho un incremento con herbicidas y pesticidas. Entonces encima de pocas plagas los herbicidas eran efectivos, muy efectivos, no como pasa ahora. Comienza un incremento de producción, quizá en los años 70 es cuando más floreció la huerta aquí en Fuenlabrada.

Tenían al cristo chiquito y al cristo belén que le lamaban el cristo de la lluvia, que es ahora, el último domingo de mayo, le sacaban hacían rogativas para que lloviera en años de sequía.

Había un rito, misas y procesiones para las plagas, yo he oído a mis abuelos hablar que antes había mucha langosta, la plaga de una especie parecida al saltamontes llegaba y dejaba los patatales, se lo comía todo. Y hacían ritos y cosas porque bueno...

La acelga de aquí es el resultado de un proceso de muchos años de selección. La acelga autóctona de Fuenlabrada era más oscura que la de ahora. Hemos tenido tendencias, según demanda el mercado. La calidad siempre ha sido buena, una acelga exquisita, saludable por el suelo y el agua. Se riega con agua de beber, lo mismo los pozos que antes eran superficiales, luego pasamos en los años 80 a los sondeos. La variedad de la acelga es una acelga autóctona, aclimatada aquí y seleccionada, por eso es una variedad única en esta zona.

Cada familia tiene su propia variedad, ya que cada uno de nosotros tenemos una forma de seleccionar. Lo mismo que hemos tenido una diferencia de coloración de la acelga según demanda el mercado. Tú dejas unas acelgas para coger semilla y según la demanda del mercado de color de penca, de color de hoja, nosotros vamos escogiendo de esa planta para dejar semilla. El trozo que dejas para semilla, empiezas a eliminar las que no te gustan porque el mercado no las está demandando. Entonces esas variedades de coloración tras tres o cuatro años las vas cambiando. Dentro de los productores, hay tendencias y gustos y podemos

diferenciarlas, es complicado, pero nosotros podemos diferenciar si es de Catre o es de los Rubio.

El manejo siempre tiene más mercado, le llamamos al apio, cebolleta, cebolla, perejil, el puerro. Todavía se cultiva, pero los precios no compensan porque es manejo y no se puede mecanizar. El manejo es por ejemplo la acelga, coger dos o tres pencas y hacerlas un manojito, atarlas, entonces no compensa porque lleva mucha mano de obra y la venta es casi lo mismo. Entonces en puerros, no se puede llenar un camión de puerros, o de apios hay que hacerlos manojitos, 2 o 3 puerritos que es lo que demanda el consumidor. Ese trabajo se lo dejamos para las grandes superficies, entonces el manejo siempre se ha vendido un poco más caro pero no compensa porque lleva mucha mano de obra. La parte de que dentro del manejo como coollito y puerro, que son lo que decíamos las reinas del manejo, son productos que se tiran casi un año en la tierra.

## **7. La Sociedad Agrícola- cooperativa**

La Sociedad Agrícola de Trabajadores, según tengo oído de mis padres y mis abuelos, era una especie de cooperativa que pertenecía a UGT, por los años 20 o quizá menos para mejorar la situación de algunos labradores. Se estructuró en terrenos del ayuntamiento, que cedía en los campos de la Vega y Acedinos.

Eran terrenos que tuvieron que roturar pues su origen era de secano. A los comuneros que se acoplaron ahí, les dejaron hacer los pozos el ayuntamiento.

La Sociedad tenía una tienda o ultramarinos, ya que también traían de Madrid bebida, comestibles y de todo. Era una especie de economato que vendía más barato a sus socios y eso estuvo funcionando hasta casi la guerra.

Los que tenían mulas, el ayuntamiento les obligaba a ceder una mula una vez al mes para roturar, y ayudarles. Estaba bien organizado. La explotación de las tierras eran para la colectividad, y no habían huertas individuales. Se le daba a la gente que no tenía fincas o a pequeños propietarios.

Esa colectividad producía en grandes cantidades y lo llevaban a Madrid. Tenían lo que llamaban el carro de la sociedad, y a la vuelta traían de Madrid otras cosas que no había en aquel entonces Fuenlabrada, todo era para la cooperativa.

## **Entrevista 2**

**Mariano González Naranjo, Agricultor**

### **1. Economía Agraria**

Era lo principal, entonces la agricultura y era la única (forma de) supervivencia que había en el pueblo. Todo el pueblo trabajaba en el campo de una manera o de otra.

A partir de los años 55-60 ya la gente empezó en las fábricas y la construcción también, y a irse del campo. Esas fábricas estaban en Madrid y algunas en Fuenlabrada.

La agricultura no es rentable porque se trabaja mucho, no hay días de descanso, se gana muy poco. Porque la verdura (precio) está por los suelos siempre y a fuerza de trabajar y trabajar seguimos adelante, pero no es rentable.

En aquel entonces se hacía mucho vino pero sobre todo para consumo propio. Yo sigo haciéndolo. Hacíamos aceite, y lo llevábamos al molino. Había uno en Humanes y sino a Torrejón o donde hubiera un molino. Llevabas x kilos y por cada kilo te daban x kilos. No me acuerdo que daban.

### **2. Producción- Cultivo regadío**

El regadío aquí ha existido de toda la vida. Cuando yo era pequeño había bastantes huertas que estaban en Fregacedos y Loranca. Pero anteriormente, en cada casa de labor, había una huerta y sobre todo se sembraban patatas. Se sembraba el secano, mucho garbanzo y las patatas. A parte de eso había olivas y bastante viña. Luego, cuando empecé yo (en la agricultura), empezó a haber más huertas. Sembrábamos patatas, zanahorias, coliflores, lechugas, ...

Los pozos comienzan a hacerse por los años 60-65. Todo el coste de hacerlos corrió a cargo de las familias.

Siempre el secano y luego empezó a cultivarse el regadío: las coliflores, las patatas, las zanahorias, las cebollas... más o menos lo que se siembra ahora.

Se empieza a cultivar en regadío, porque para los que veíamos jóvenes era otra forma de vida más “amplia” y se ganaba más.

Había mucha viña, hasta que hubo que quitarlas porque le dio una enfermedad que se llama la filoxera, y porque ya tampoco eran rentables. Las viñas estaban cultivadas desde Fuenlabrada, todo eso del Hospital, donde está ahora la universidad y en Loranca, todo eso era viñas. La huerta de Javi y todo esto por aquí eran viñas. El olivo estaba entre las viñas, al otro lado de la carretera de Móstoles. Ya no queda casi ninguno. Sólo queda el que está al lado del cementerio, y ahí el ayuntamiento hizo un parque y dejó los olivos.

La acelga ha empezado a cultivarse aquí a partir de los 60-65.

### **3. Comercialización**

En Fuenlabrada hay quién ponía los puestos en los soportales de la plaza de Fuenlabrada –yo le he oído a mi padre- que se llevaba al Mercado de la Cebada de Madrid. Luego ya se hizo el Mercado de Legazpi –que yo he ido con las mulas a Legazpi- y es dónde se vendía bien. Las mulas tardaban hasta tres horas en llegar allí. Cada explotación llevaba su carro de verdura allí, y luego de vuelta cargábamos un remolque de de basura y lo traíamos a la huerta.

Esa basura (el estiércol) se traía de lo que se llamaba la “busca”, entonces en Madrid había corraleros que se dedicaban a coger la basura de Madrid. Basura de restos orgánicos y de los hornillos. Igual que ahora las bolsas de basura pero entonces era un cubo. Eso (la basura) ellos la escogían, tenían ganado y cogían las cáscaras de naranja. Escogían los papeles, los trapos, las tablas y eso lo quitaban y luego lo echaban a la tierra. Se llamaba “basura de la busca” o “de la china” también.

Era para alimentar la tierra, porque entonces no existían los nitratos ni esas cosas.

A Mercamadrid se empieza a vender hace 30 años. Ya en Mercamadrid no se ganaba tanto dinero como en lo otro. Luego aparte de eso, cuando íbamos a Legazpi se vendía muchas verdura aquí en Fuenlabrada, en los huertos.

Los fruteros -no los fruteros sino unos que se dedicaban a repartir a las fruterías- venían a por ello a Fuenlabrada y otros pueblos, y luego lo repartían. Eso antes, por los 50 o 60, empezaron a repartir en las fruterías. Con Mercamadrid desaparece todo, ya no vienen a las huertas a comprar, ya tienen que ir todos allí.

Entonces el mercado estaba mal, pero había veces que escaseaba una cosa y te compensaba para cuando lo tenías que tirar. Porque yo en el 65, o por ahí - que compramos nosotros otro tractor- se vendían las zanahorias a 30 pesetas -sería hoy a más que 2000 pesetas el kilo de zanahorias-. Eso era un disparate el precio que tenían las zanahorias porque se pudrieron aquel año todas, y valían mucho dinero. Ya cuando se fue a Mercamadrid la cosa empezó a bajar.

No es que hubiera competencia (con productos de fuera) es que lo tenías que llevar a comisión y luego no estás pendiente de las ventas, y venden pues...como quieren.

#### **4. Estructura de la propiedad**

Todas las explotaciones eran familiares. Entonces en las casas de labor a lo mejor había 2 o 3 criados, en a casa de mi abuelo había 4 o 5 pares de mulas.

No había inmigrantes, empezaron a venir luego de Extremadura por los 60-65 -sobre todo a trabajar del campo de Extremadura-, pero antes no.

Casi todos cultivábamos lo mismo. Los Escolar, mi familia era Naranjo, mi padre González, los Pérez, había bastantes familias.

Si yo necesitaba uno en el campo, pues cogía a un primo...casi siempre era familia.

#### **5. Familia y comunidad rural**



Las mujeres, normalmente, casi no iban al campo. Atendían la casa y los animales. Entonces se tenían muchos hijos y bastante tenían con ir a lavar a la charca, dar de comer a los animales y mantener la familia. No podían ir al campo la mayoría, porque entonces casi todas las familias tenían 5 o 6 hijos. Por ejemplo, mi madre con seis hijos, tenía que ir todos los días a lavadero –le llamábamos la charca- y venir cargada con la ropa mojada. Y luego en mi casa, en el patio, lo tendía. Pero fíjate que trabajo daba, a lo mejor traía 50 kilo de ropa mojada ella sola. Iban todas solas, entonces no había carretilla ni nada, traían los barreños de ropa en la cadera.

Mi mujer, por ejemplo, iba a ayudar a su padre. Había varias solteras que si iban a trabajar al campo. Mi mujer iba en burro todos los días a la huerta. Lo que hacían en aquel entonces era quitar las malas hierbas, hasta que llego el herbicida.

## **6. Prácticas agrícolas tradicionales**

Se utilizaban las norias, la noria de mulas. Luego ya vino la luz y se pusieron motores, norias de luz. Para sacar el agua de riego se utilizaban las norias. Pero antes una mula se la enganchaba y tres o cuatro horas dando vueltas. Se las tapaba los ojos, digo yo para que se concentrara, para que no viera lo que estaba haciendo, no lo sé. Se las tapaba y a dar vueltas.

(También se empleaban) los bueyes para arar, los burros y las mulas para sacar agua. El que tenía burro pues burro y el que no mula, porque igual que ahora había el que no tenía para una mula y tenía un burro o dos.

Los tractores empiezan en el año 55-60...más bien de los 60 a los 65 empezaron los tractores. Cada uno compraba su tractor. No había de ayudas para comprarlos. El que tenía lo compraba, y el que no tenía pues no lo podía comprar. Ahí no había ayuda de nada...y ahora tampoco. Los de regadío no tenemos ayuda de nada.

La acelga se empieza a cultivar a partir del año 70, porque se cultivaban muchas lechugas pero les entró una enfermedad y ya no se podían sembrar lechugas porque no se criaban.

Más o menos todos tenemos la misma (variedad de acelga), pero cada uno tiene la suya. Son parecidas, casi todas son iguales. Es una variedad local, nosotros cogemos la simiente y la vamos seleccionando. Siempre dejamos un trozo para simiente y cuando se van espigando pues la que no nos gusta la arrancamos, la vamos seleccionando.

(Se ha consolidado el cultivo de la acelga) Por el comer que tiene, es una acelga muy buena y que no hay ahora mismo otra salida de sembrar en las huertas, la acelga es la que nos mantiene un poco activos.

La acelga da mucho trabajo y cortarlas es muy duro porque hay que doblar el riñón, entonces en muchos sitios no siembran la acelga por eso, porque hay que cortarla a mano. Tienes repollos, que los repollos si quieres en un rato cortas un camión, pero la acelga da mucho trabajo.

## **7. La Sociedad Agraria- cooperativa**

Había unas tierras de huerta que el Ayuntamiento las alquilaba, todo lo de la vega, donde ahora está el polideportivo. Eran tierras y huertas que el ayuntamiento las arrendaba. El que no tenía tierras las arrendaba y vivía de ellas.

Cultivaban huerta, y en las tierras sembraban de todo: trigo, cebada. Era para venderlo. Se lo vendían (cebada) a los ganaderos y el trigo al Servicio Nacional del Trigo. Entonces lo recogía el Servicio Nacional del Trigo - donde están las Grúas Amador- ese era el almacén del trigo donde llevábamos todo el trigo de Fuenlabrada.

Esa Sociedad, no recuerdo yo, pero estuvo hasta los años 80 o así, luego ya el Servicio Nacional del Trigo ya no se hacía cargo. Y cada uno tomo la decisión de venderlo como podía, a los ganaderos. En Fuenlabrada ha habido economato pero, yo no lo he conocido, eso fue en tiempo de guerra.

### Entrevista 3

**María de los Ángeles de la Vieja Escolar, Ama de casa y ayuda en la explotación familiar**

#### **1. Economía Agraria**

Yo empecé a trabajar en la huerta y a ayudar a mi padre cuando tenía 14 años. Porque en mi casa éramos bastantes y vivíamos de la huerta, como mucha gente de Fuenlabrada. Cuando yo tenía 14 años -el 18 de julio que la gente iba a bañarse y era mucha fiesta ese día-, un hermano mío, que tenía 31 años, fue al Pantano de San Juan y se ahogó. Como faltaba una persona en la huerta, iban mis hermanas, pero desde entonces a mí se me terminaron la niñez y la juventud. Desde entonces iba al campo a trabajar, siempre con mi padre. Iba en el invierno a ayudarlo con mi hermana, a sacar las coliflores, porque teníamos un hermano mayor en la mili.

#### **2. Producción- Cultivo regadío y Comercialización**

Mi padre, lo que más tenía eran repollos y coliflores, en el invierno. En el verano lechugas y también bastantes tomates con lo que los mandaba al Mercado de Legazpi. En el verano se sembraban zanahorias, y como no había los adelantos que hay ahora, echaban muchas hierbas y había que aclararlas. Yo iba con una cucharita y estábamos todo el verano ahí. Eso lo hacíamos las mujeres porque era un trabajito de menor esfuerzo y de paciencia. Había que aclararlas, que no estuviesen muy espesas y al mismo tiempo quitar las malas hierbas. Luego vino el petróleo, que se echaba y se morían todas las hierbas pero no las zanahorias (se empleaba el petróleo como herbicida).

Antiguamente en las casas se guisaba con leña, que se recogía del campo, pero luego venían unos carros de mulas que nos vendían haces de jara y retama y con eso guisábamos. Pero luego ya vino la “moda” de los infiernillos con petróleo y comprábamos el petróleo dónde vendían el cisco y el carbón. Nos vendían el cisco y el carbón. El cisco era para los braseros en el invierno, que antes no había braseros eléctricos, y el carbón para guisar en la cocina. Esa

gente (que nos vendía el cisco y el carbón) traían, poca cantidad, pero traían petróleo. Y empezamos a guisar con petróleo.

### **3. Familia y comunidad rural . El papel de la mujer**

Las mujeres iban a las huertas sobretodo aclarar las malas hierbas. Las chicas jóvenes iban a las huertas, antes de empezar a ir (a trabajar) a Madrid al Corte Inglés – que ganaban muy buenos sueldos- (talleres del Corte Inglés en la Calle Bretones) y de que empezaran a poner fábricas aquí. Ahora ya no, la vid ya es alta, pero cuando los sembrados estaban bajitos, como no había venenos, había que ir con un “azoncillo” a quitar las hierbas. Antes no se echaban nada (herbicidas).

Cuando llegaba la primavera iba a escardar con mi hermana, para mi padre, el trigo y la cebada. Luego venían las huertas, a las zanahorias y a coger guisantes. He ayudado a mi padre a atar las lechugas, que antes se ataban con un junquito, no como ahora que van sueltas. Muchas mujeres antes iban a “espigar”. Cuando ya llegaba la recolección, se hacían haces de la vid. ¿Qué pasaba?, como estaba seco cuando se movía la espiguita se caía, y las mujeres mayores y jóvenes venían desde Fuenlabrada a “espigar” por aquí, andando con un borriquito para luego llevar lo que cogían (lo que sobraba) y luego lo vendían. Se ponían en la Fuente de los Cuatro Caños y cuando por allí pasaba un carro preguntaban a los hombres dónde se iba a “sacar”, y las mozas iban luego a espigar. Mi hermana la mayor lo subía a la cámara de la casa . Luego se bajaba y se trillaba, sacaban el grano, lo limpiaban y lo vendía para tener su dinerito, que aunque no era mucho tenían para comprarse para la fiesta un vestido, unos zapatos o lo guardaban. Luego venía octubre y se iba a vendimiar, que yo también he ido.

Yo trabajé en la huerta hasta que a mi padre le expropiaron la huerta, bueno a mi padre no la expropiaron, la vendió y dejamos la huerta. Ya era yo mayor, era novia de Mariano. Mi padre compró un restaurante y mi marido fue a trabajar con él y con mis hermanos. Mariano (el marido) estuvo allí dos años, pero no le gustaba, allí no era feliz en el restaurante, y volvimos a la huerta.

Las mujeres también iban a lavar al lavadero. Antes no había lavadoras, no había ni agua en las casas. Teníamos que ir a por agua, otra de las cosas en que estaba empleada en verano era ir a por agua. Porque mi padre tenía una vaquería pequeñita y también engordábamos unos chotos que traía a Ávila y los mataba y los vendía a los carniceros.

### **4. Estructura de la propiedad**

Las familias subsistían con lo que tenían y aquí todo eran explotaciones familiares. En las tierras de labor la gente sembraba una tierrita de garbanzos, se comía cocido casi todos los días. En la mayoría de las casas subsistíamos con lo que teníamos. Mi madre tenía unas gallinas, una cabra y una oveja. Antes, había un señor –el chivero- en Fuenlabrada que venía por las calles con la trompeta y las recogía (las cabras y las ovejas de los vecinos) para sacarlas al campo a pastar. Cuando regresaban del campo se volvían cada una para casa. Había que pagarle por sacar las ovejas y las cabras de los vecinos a pastar.

### **5. Prácticas agrícolas tradicionales**

Aquí la mayoría de la gente hacía matanza y teníamos un cochinito, todas las casas eran bajas –no había pisos- y teníamos un cochinito en una cuadrita. Todos los desperdicios para él, y cuando venían los santos –el 1 de noviembre- mi padre molía cebada y las que no “salían” patatas pequeñas, las cocían y lo mezclaban y en dos meses el cochino se ponía gordo. No lo mataban en las casas y lo llevaban al matadero. Algunos lo mataban en las casas, pero se llevaban al matadero.

En Fuenlabrada había 10 o 12 hatos de ovejas y cada uno tenía un cuartel asignado. La Cámara Agraria repartía los cuarteles y el propietario de las ovejas, que tenía un hato de ovejas, pagaba por pastar en los cuarteles. Se llamaba “la rastrojera”. Los propietarios de las tierras cobraban muy poquito por “la rastrojera”. Esto ha sido hasta hace 30 años, por los 70 o por ahí, cuando empezó a haber carreteras por todos los sitios ya las ovejas no podían andar por ahí (Mariano).

En este tiempo los pastores dormían en el campo con el ganado, en chozos, y hacían unas “teleras”, donde dejaban las ovejas a dormir. Cuando esas “teleras” llevaban unos días las cambiaban porque se acumulaba mucho estiércol y las llevaban a otra tierra que les cedía algún propietario, porque “embasuraban” las tierras.

Aquí la costumbre era decir: *Vega, levántate que ya han pasado las “burras de leche”*. Le decían las “burras de leche”, Como las ovejas dormían en el campo, cuando ordeñaba el pastor, había un muchacho que en burro se traía la lecha a Fuenlabrada y pasaba un camión y recogía la leche. Venía de Cedillo (de Toledo), y un señor que llamaban “el andaluz”, el señor Armando, que lo llevaba a Madrid a las queserías. Tenía que ser temprano y corriente porque la leche se cortaba.

Antes se hacían las rogativas, sacaban a San Isidro y salían rezando si la tierra estaba muy seca, pero cuando era muy pequeña.

## Entrevista 4

### Carmen Martín Martín, Pastora y agricultora jubilada

#### 1. Economía Agraria

En Fuenlabrada cada uno en su casa vivía como podía. Mi casa ha sido de lo más pobre y hemos sido 6 hermanos. Mis hermanos de muy pequeños estaban trabajando de pastores con ovejas. Mi madre y yo salíamos a las huertas a coger tomates, zanahorias, a escardar zanahorias, a lo que fuera, también a espigar, allá íbamos a las huertas, a lo que nos mandaban, hasta que mi hice más mayor.

Había ovejas, vacas, cabras, cochinos, y luego cada uno en su casa tenía sus patios en lo que cada familia tenía todo lo que podía: su cordero, su cabra o su cochino para nochebuena hacer la matanza....que con eso íbamos viviendo. En mi casa mi padre tenía un cochino para todo el año. Matarle en diciembre que lo mataba Doro, el matarife. Mataba en el matadero, que lo han quitado y no lo tenían que haber quitado, ya que era una verdadera joya en Fuenlabrada.

En mi casa éramos pastores, mi padre también estuvo en una casa trabajando de labrador, pero luego cogió la “vez” porque otro que la dejó. La “vez” es coger todo el rebaño de otro pastor, ovejas, cabras, cochinos...

- Angelines: Iba por las calles tocando una trompetita y salían de las casas (el ganado doméstico de cada familia) y decíamos “que viene ya el “chivero” saca el cochino o la cabra”.

Yo iba por Fuenlabrada con una trompeta y de las casas salían las cabras y eso lo llevaba yo todos los días. Y mis hermanos que éramos 4 – por que la mayor estaba en Madrid sirviendo y la pequeña era muy pequeña - . Yo iba con mi trompeta todos los días, más pancha y más contenta, por las calles que iban saliendo las cabras. Empezaba a las 8 o las 9 de la mañana, cogiendo todo el pueblo. Y mis hermanos se llevaban las ovejas y los cochinos, yo iba con las cabras, porque las cabras las ordeñaba y después de ordeñarla iban a la “vez” (en sus casas, al igual que cada oveja y cada vaca).

Había un corral grande al otro lado del matadero y hay las recogíamos. Una vez teníamos a todo (el ganado) recogido, nosotros y mi padre íbamos por el camino a Parla a Loranca que es dónde estaban.

Pastaban en las tierras que estaban sin sembrar. Si había un barbecho lleno de verde, metías al ganado para que comiera, limpiara la tierra. Teníamos Loranca y la parte de Valdeserrano para pastar.

Volvíamos a las 5 o las 6 de la tarde (depende de lo largo del día, en pleno invierno a las 5 es denoche) y los animales, igual que las personas, sabían a la puerta que tenían que ir. Y nosotros ciamos todo el camino del cementerio, pasábamos por la iglesia , bajábamos por la calle La Beata, subíamos por la calle de Los Mártires, y subíamos por toda la calle La Arena repartiéndolos.

Nosotros éramos la única familia que hacíamos eso, antes hubo otra que lo dejaron. Un hombre que se llamaba Agustín, eso son los “cochineros”, esos si se quedaron con los cochinos, luego nosotros los cogimos y también nos llamaban “los cochineros”.

Al mes le pagaba cada familia 6 pesetas por que le recogiesen el ganado de la casa. El hato de animales podía ser de 40 o 50 animales.

Mi padre esquilaba muchas ovejas.

Fuimos pastores unos 6-10 años, una vez que mis hermanos eran mayores ya la familia dejó el ganado. Ya seguí en el campo, yo iba a las huertas, a donde me llamaban, iba a escardar, a espigar...perra que ganaba, no yo sino todos, a mi madre. Hoy no, tú das para ayudar a tus hijos, y antes trabajábamos para ayudar a los padres.

## **2. Producción-cultivo**

Se “cortaba la tierra” en cuadrados para el riego, y se sembraban patatas, zanahorias, lechugas, coliflores, repollos...un poco de cada cosa, y cuando ya era todo para cortar, mi padre llevaba el carro con una mula -cargábamos el carro, nos levantábamos a las 3 de la mañana a cortar lechugas para llevarlas a Madrid, a Legazpi-. Cada hortelano tenía su carro.

Del pozo iba una mula dando vueltas sacando el agua con los cangilones iba subiendo el agua –una noria- y el agua iba por un canalón al estanque y del estanque a la tierra con sus caceras, desde las que se iba dividiendo.

- Angelines: Pasaban por la Puerta de Toledo. Cuando volvían había un sitio que llamaban “la china” y cargaban la basura y lo llevaban a la huerta para “embasurar las tierras”.

Había tiendas en Fuenlabrada, en las que se compraba sobretodo el vino, pero casi todo era auto-subsistencia.

Cuando llegaba el tiempo de espigar, en junio se empezaba la siega y venían segadores de Galicia y de Toledo. Venían las familias con sus hijos pequeños. Toda la familia participaba en la faena. El hijo mayor se hacía cargo de los pequeños, o se buscaba a alguien que se ocupara de ellos.

Quien contrataba a las cuadrillas o matrimonios preparaba la olla de cocido y llevaban la comida al campo en borrico o caminando. Se pasaban todo el día segando y sólo se descansaba una hora para almorzar. No es como ahora, la siega se hacía a mano con hoces y luego iban los más jóvenes detrás recogiendo puñados de lo que dejaban (cebada y trigo) e iban haciendo gavillas y luego se ataban.

## **3. Estructura de la propiedad**

Había vaquerías, muchas mulas y muchos bueyes, pero eso era la gente que tenía “poderes”.

Casi todos los del pueblo tenían tierras, no había ninguno millonario, eran casi todo explotaciones familiares. Había cuatro o cinco familias con dinero como los “Pichorronco” y “Sauquillo”, “el Ingeniero” y los “Maceos”, y los “Perreras” y los “Concejales”.

Casi todos (los del pueblo) tenían una huerta y unas tierrecitas y de ahí íbamos viviendo, de lo que se vendía en Legazpi. Otros no teníamos más que la casica y el día y la noche, eso he sido yo, en mi casa.

Si a mi me decían para ir a trabajar pues yo iba para allí, con mi comida, porque iba para todo el día y luego ella me pagaba y tan amigos.

Antes de eso, las tierras que las sembraban y crecía el verde las íbamos a escardar las mujeres(hasta los domingos). Los sembrados, la cebada, la avena el trigo.

- Angelines: Eso en lo sembrado que había hierbas malas, que ahora se echa cosas, ibas con un “azoncillo”. Luego nos veníamos a Fuenlabrada a cenar en casa. Yo iba al baile los domingos y llegaba la última porque iba los domingos a trabajar al campo.

#### **4. Familia y Comunidad Rural**

Cada familia mataba un cochino o dos para el año. Todos los días se comía cocido, el garbanzo era casi todo de Fuenlabrada (en la tienda o al que los sembraba) y luego lo de la matanza familiar.

Todos los días íbamos a la huerta y volvíamos de la huerta, los que tenían borrico en borrico y los demás a pie.

- Angelines: Yo te cuento lo que hacíamos día a día en el campo. Mi padre tenía una mula y se iba –por que antes no dormíamos en el campo, se iba y se volvía , pero luego mi madre hacía el desayuno –en el verano pero no en el invierno- y lo cargaba en las alforjas, con la botella del vino para los hombre y el desayuno y lo llevábamos a la huerta. Antes se desayunaba bien, mi madre hacía pimiento y tomate, y chuleta de cordero, y huevos, y conejo.

Si comíais chuletas de cordero eráis de los “grandes”

- Angelines: Hay llevábamos los garbanzos mojaditos y la carne para poner el cocido en la huerta. Entonces mi hermana y yo llevábamos la merienda y llegábamos y a desayunar, luego poner el cocido. Lavábamos el puchero y poníamos el cocido con pajita, con leña y con palos. Comíamos en la huerta, porque en la huerta se tenía casitas muy pequeñas y no se podía cocinar como ahora.

## **10.2 ENTREVISTAS DE LA PERCEPCIÓN SOCIAL DEL PAISAJE AGRARIO DE FUENLABRADA**

### **10.2.1 Guión de las Entrevistas**

NOMBRE

PROFESIÓN

CARGO QUE DESEMPEÑA

**1. ¿Cómo entiende el paisaje de la agricultura en Fuenlabrada, en un sentido amplio?**

**2. Defina el carácter y la identidad del paisaje: elementos, lugares, denominaciones, aspectos de caracterización, sitios más representativos y preferidos**

- *¿Qué palabras o imágenes le vienen a la cabeza cuando le mencionan o le piden que describa el paisaje de la agricultura de Fuenlabrada?*

- *¿Qué tiene de especial, si es que lo tiene, con respecto a otros municipios cercanos?*

- *¿Cuáles son los paisajes, a su juicio, más significativos, más valiosos o a los que le gusta más acudir del conjunto del Parque Agrario? (Secano/Regadío)*

- *¿Qué elementos identitarios le parecen de interés en relación a la actividad agraria? (infraestructuras hidráulicas antiguas, vías pecuarias, cultivo hortícolas, etc)*

**3. La visión del paisaje: itinerarios, miradores y lugares frecuentados (Parque Agrario)**

- *¿Qué caminos o itinerarios son los más adecuados para acceder al paisaje agrario de Fuenlabrada?*

- *¿Cuáles son los miradores (institucionalizados o no) desde los que se pueden obtener las perspectivas más amplias o más interesantes del Parque Agrario?*

**4. Identifique los procesos, cambios y problemas del paisaje: identificación de dinámicas territoriales que suscitan cambios y problemas en el paisaje.**

- *¿El paisaje del Parque Agrario está bien, mal o regularmente conservado?*

- *¿Cuáles cree que son los problemas y los factores que degradan el paisaje agrario del Parque? (avance urbano, residuos, muro de parcelas, vallas, paso de infraestructuras viarias, etc.)*

- *¿Considera que la regresión en la agricultura contribuye a degradar el paisaje?*

**5. Aspiraciones paisajísticas y propuestas, orientando estas últimas hacia el desarrollo local, preferiblemente (turismo y paisaje, actividades tradicionales conformadoras de este último, producción de calidad, etc.)**

- *¿Qué paisaje crees que te vas a encontrar si te vas del municipio y regresas dentro de 15 años?*

- *¿Y qué paisaje es el que te gustaría encontrar? (con qué cambios y con qué permanencias)*

- *¿Qué medidas o acciones propondría para conservar o mejorar el paisaje del Parque Agrario?*



### **10.2.2 Listado de personas entrevistadas**

#### Entrevista N°1

Ángel González Romeral, Agricultor

Presidente de la Comunidad de Regantes Hortifuenla

#### Entrevista N°2

Loli Martínez, Politóloga

Técnica de proyectos de carácter social y de educación ambiental en Fuenlabrada

#### Entrevista N°3

Julián Sánchez Urrea, Licenciado en Ciencias Ambientales

Asesor de Sostenibilidad del Ayuntamiento de Fuenlabrada

#### Entrevista N°4

Mikel Fernández Arberas, Biólogo

Técnico del Parque Agrario

#### Entrevista N° 5

Beatriz Prieto, Geógrafa

Visitante

#### Entrevista N° 6

Patricio Perciavalle, Economista

Visitante

#### Entrevista N° 7

Oriol Fibla, Politólogo

Visitante

### **10.2.3 Actas de las Entrevistas**

#### Entrevista 1

Ángel González Romeral, Agricultor

#### **1. ¿Cómo entiende el paisaje de la agricultura en Fuenlabrada, en un sentido amplio?**

Como una zona que estaba libre de polígonos industriales y de ocupación urbana, y nos estamos quedando en unos reductos pequeños, pero aún se está conservando, el poco campo que nos queda se mantiene perfectamente. Se mantiene por la actividad, el empeño de algunos agricultores, que por difícil que se lo están poniendo están sacando al cabeza para arriba. Y no

solo en beneficio de ellos (agricultores) –que va en beneficio de ellos, de su economía- si no de toda la sociedad.

## **2. Defina el carácter y la identidad del paisaje: elementos, lugares, denominaciones, aspectos de caracterización, sitios más representativos y preferidos**

La zona de Fregacedos es la más representativa de lo que era el paisaje de Fuenlabrada. El paisaje de Fuenlabrada es un paisaje agreste, seco. La zona de Fregacedos era zona municipal, y entonces se hizo “eso” en los años 1700 y pico, de poner ahí árboles para el consumo de madera que se pudiera necesitar para hacer las casas, para hacer fabricación. Esa (Fregacedos) es la zona en la que había agua. El agua de Fuenlabrada provenía de ahí, de Fregacedos. El agua que se desperdiciaba, que no se usaba. Entonces ahí se iba a por ello, te estoy hablando del 1700, no se había hecho la famosa mina, la galería. Aprovechaban el agua sobrante para tener una zona de arboleda, la “Arboleda de Fregacedos”. Para los de Fuenlabrada se trata de una zona muy significativa, porque es la única zona de árboles que hace contraste con el secano de todo el municipio.

El paisaje agrario de Fuenlabrada tampoco tiene mucha diferencia con los paisajes de alrededor, en la comarca que estamos casi todos los municipios son iguales. Lo único que (ante) la explosión industrial y urbana, que otros municipios limítrofes no la han tenido, nosotros hemos ido sacando cabeza para que el paisaje se pueda mantener en un equilibrio con lo urbano.

## **3. La visión del paisaje: itinerarios, miradores y lugares frecuentados (Parque Agrario)**

Como nos han cambiado todo, nos han segregado, con las “arterias”, las carreteras: M50, la Radial 5, la 407. Todo lo que es complejo de huertas nos han segregado, nos han partido, ahora tenemos puntos de referencia como el puente de la 407. Que es un punto rico porque podemos ver casi los 4 términos. Es un punto de encuentro, conocido, que ya casi se ha hecho famoso. Es un punto alto –que no tenemos puntos altos tampoco- en el que referencias todos los municipios y toda la zona, lo que era regadío y lo que sigue siendo regadío. Es un punto de encuentro y de referencia.

## **4. Identifique los procesos, cambios y problemas del paisaje: identificación de dinámicas territoriales que suscitan cambios y problemas en el paisaje.**

El paisaje agrícola ha sido agredido, no se ha tenido en cuenta la actividad agraria para nada. Aquí se ha potenciado el sector industrial y urbano, la construcción por todos los sitios y la implantación del ladrillo por todos los lados. Al ser actividades económicamente mucho más potentes que la nuestra, la nuestra ha ido en declive, y tampoco se ha valorado. Pero siempre ha habido agricultores que han estado luchando por su actividad y su economía, pero al mismo tiempo esa lucha y ese encabazonamiento -por tener todo lo que es la zona de producción agrícola en perfectas condiciones-, redundan en la sociedad. Si no fuera por esos

hombres y mujeres que están trabajando ese sector y dejando los campos explotados y en perfectas condiciones ahora mismo el municipio de Fuenlabrada sería una escombrera. Pero no nos lo están poniendo fácil. Y hoy en día, con la maquinaria que se mueve en la agricultura –maquinaria muy pesadas y muy lentas - se han hecho arterias, circunvalaciones, no se ha tenido en cuenta la maquinaria que se mueve para tener esa zona en producción y limpias como debe de ser, y estamos teniendo grandísimos problemas. Pero por el empecinamiento de los agricultores todavía sigue en producción, y eso la sociedad lo tiene que ver y valorar.

La agricultura ahora mismo, tanto secano como regadío, en la zona de Fuenlabrada, está gravemente afectada por el núcleo urbano e industrial. No hay renovación generacional. Ahora misma ni actividad agraria ni la hortícola tiene un aliciente para que enganche a gente joven.

**5. Aspiraciones paisajísticas y propuestas, orientando estas últimas hacia el desarrollo local, preferiblemente (turismo y paisaje, actividades tradicionales conformadoras de este último, producción de calidad, etc.)**

El paisaje en un periodo de aquí a 15 años lo veo en un regreso al secano, por los problemas que estamos teniendo en comercialización. Problemas bastantes serios en la zona en que nos encontramos, por muchos componentes químicos que afecta mucho al regadío. Cada vez la economía te va cerrando las puertas porque hay menos consumo, más barato, porque hay competencia. Con el transporte que tenemos internacionalizado te viene de fuera mucho más barato que aquí, nos van cerrando las puertas, y como no tienes aliciente pues terminará en secano. Porque el secano se ha industrializado, con cuatro que se queden en secano con maquinaria es suficiente.

## Entrevista 2

Loli Martínez, Técnico

**1. ¿Cómo entiende el paisaje de la agricultura en Fuenlabrada, en un sentido amplio?**

Es un recurso patrimonial muy significativo en el municipio pero que a vez es muy desconocido. Es un paisaje que vive ajeno al municipio y que ampliamente desconocido por su población, excepto por las personas que se dedican específicamente a las tareas agrícolas.

## **2. Defina el carácter y la identidad del paisaje: elementos, lugares, denominaciones, aspectos de caracterización, sitios más representativos y preferidos**

Estar en el Parque Agrario te retrotrae a un espacio rural, que te hace salir del entorno en el que habitualmente vives, porque Fuenlabrada es un entorno eminentemente urbano y de repente estás como “en el campo”. Uno de los elementos más significativos, es la curiosidad que produce (en el visitante) el hecho de tener agricultura y producción de hortalizas muy cerca de una ciudad -bueno, al lado- en la propia ciudad, aunque se viva de espaldas a ella. Y yo creo que lo que es más especial es su propia existencia. La existencia de un entorno agrario en una gran ciudad, esto es para mí el elemento clave. En las rutas que hemos hecho con personas del municipio es lo que más resaltan... la propia existencia de la huerta.

En cuanto a qué paisajes son más significativos o más valiosos...yo creo que la huerta -la acelga, los campos de cultivo- porque no parece que exista. También hay un elemento que suscita bastante curiosidad que es la presencia de una pequeña ganadería, aunque sea muy residual, pero como que se integra y tiene sentido dentro del conjunto de labores del Parque Agrario... -y las vías pecuarias no están bien identificadas y señalizadas, existen pero es complicado identificar que por allí se pasaba (con ganado).

## **3. La visión del paisaje: itinerarios, miradores y lugares frecuentados (Parque Agrario)**

Hay un punto que para mí es clave que es el puente que pasa por encima de la A406, pero que tiene el problema de que tiene a la 406 debajo. Este punto si da una visión del conjunto del Parque, lo que pasa es que no es el sitio más agradable del Parque. A nivel paisajístico hay otro punto -que está al lado del panel 2- desde el que hay una visión de la Sierra, la verdad es que muy chula, pero es un paisaje agrícola más “dejado” lo que pasa es que no hay regadío, es la parte más campestre.

El punto de acceso desde Loranca, sería la entrama más lógica, pero que la carretera pase por el medio rompe mucho la sensación de conjunto, porque además en esa zona es donde primero ves las zonas más “dejadas”, las zonas de secano, y concentración de huertas está justamente al otro lado. Pero si que el paseo para el ciudadano es más agradable esa parte, y no el regadío, aunque sea más interesante para ellos y suscite más curiosidad el tema de las huertas.

Hace mucha falta un mapa de caminos, porque ya se está empezando a poner nombres pero es complicado moverse por el parque con una cierta lógica. Tampoco está señalizado como llegar de un panel a otro. Si quieres hacer de manera autónoma el recorrido del Parque no sé si lo podrías hacer si no lo conoces.

## **4. Identifique los procesos, cambios y problemas del paisaje: identificación de dinámicas territoriales que suscitan cambios y problemas en el paisaje.**

Yo creo que hay algunos elementos muy claros que sería sencillos de solucionar, como es el tema de acumulación de residuos en algunas zonas. Luego tiene otro problema que de repente rompe un poco la integralidad del paisaje, que es que tiene elementos que de repente dices: “bueno, ¿esto que pinta aquí?”...una casa, la sociedad caballar ahí en medio, eso serían como las dos o tres cosas que no están dentro del paisaje del propio parque. Y luego, no está muy cuidado, en general, y para el visitante que es ajeno a la actividad agrícola, no hay sombras en los caminos, faltarían árboles que tuvieran sentido dentro del paisaje agrario, pero sí que una pequeña zona que invitara un poco más a pasear por allí.

### **5. Aspiraciones paisajísticas y propuestas, orientando estas últimas hacia el desarrollo local, preferiblemente (turismo y paisaje, actividades tradicionales conformadoras de este último, producción de calidad, etc.)**

Si no hay agricultura este paisaje acabaría desapareciendo, se convertiría en una zona degradada, en términos de que se convierta en zonas de vertedero...o lo que sea. No creo que en el momento en el que estamos se vaya a producir un desarrollo urbanístico, pero se que se perdería lógicamente el paisaje. Sin agricultura no habría opción de tener este recurso.

Hay un elemento central imprescindible para que eso se mantenga, que es que la gente se lo apropie como suyo y entiendan que es un patrimonio natural y cultural que hay que conservar. Y esto ya lo hemos visto en alguna de las rutas, que la gente se sorprende y supera las expectativas que tenía y además es un elemento totalmente desconocido, la gente no sabe que la huerta está en Fuenlabrada. Existe como una frontera invisible entre el camino del molino y la huerta.

El riesgo principal es que o hay una inversión en dinero y en políticas concretas para el desarrollo de la agricultura muy claro o es muy complicado generar el relevo. Las conversaciones informales y lo que transmiten los agricultores a cualquiera que pasa por allí: “esto es muy duro”, “esto no va” “no compensa”, “no es rentable”, hay como un cierto pesimismo, sin embargo la gente cuando lo visita dice “esto es super-importante mantenerlo”, “yo quiero poder acceder aquí y comprar”. Entonces para dar respuesta a esa demanda, no solamente que se mantenga el proyecto del Parque Agrario tal y como está, sino que tiene que haber una política más integral que supera el ámbito municipal, para empezar, y que se ponga en valor la producción, con...no sé, yo ahí ya me pierdo...

Yo creo que alguna fuente pública sería interesante, ya que es una zona de agua, y a lo largo de la ruta el papel del agua es un elemento que se trabaja de manera relevante. Y de cara al visitante externo al Parque eso sería, tampoco creo que haya que hacer grandes intervenciones que al final parezca un sitio más para pasear que para la propia actividad (agraria) pero sí facilitar un poco el conocimiento. Porque además es un hecho que la gente pasea

### **Entrevista 3**

**Julían Sánchez Urrea, asesor del ayuntamiento de Fuenlabrada**

### **1. ¿Cómo entiende el paisaje de la agricultura en Fuenlabrada, en un sentido**

La agricultura forma parte de la identidad de Fuenlabrada, antes más que en los últimos tiempos, pero sigue siendo un elemento identitario de Fuenlabrada, que es además una ciudad industrial, con una población importante y que es por ello que tener este paisaje de agricultura y estas huertas en una ciudad, en el área metropolitana es muy característico.

### **2. Defina el carácter y la identidad del paisaje: elementos, lugares, denominaciones, aspectos de caracterización, sitios más representativos y preferidos**

A mí lo que más me llama la atención es que cuando visitas las huertas te encuentras con muchos elementos e infraestructuras de regadío que caracterizan a la horticultura tradicional y esto cobra gran valor sobre todo cuando la agricultura industrial a gran escala todo lo vuelve homogéneo y monótono.

Son esas pequeñas explotaciones hortícolas, familiares, con una explotación manual fundamentalmente, y con una variedad local de la acelga (que es el cultivo más característico y más emblemático de Fuenlabrada), lo que hacen más especial a esta huerta.

### **3. La visión del paisaje: itinerarios, miradores y lugares frecuentados (Parque Agrario)**

Se ha impulsado una ruta desde el propio Parque Agrario y desde la Concejalía de Sostenibilidad con una serie de paneles informativos en los que aparece la flora, la fauna y todas las cuestiones de la historia agraria de Fuenlabrada y que indica toda la ruta que se puede hacer por este Parque para ver todos los elementos más característicos del paisaje.

### **4. Identifique los procesos, cambios y problemas del paisaje: identificación de dinámicas territoriales que suscitan cambios y problemas en el paisaje.**

El paisaje sufre el deterioro general del abandono progresivo de la agricultura en nuestro país en general y en las zonas en que se ha venido desarrollando esta actividad en particular. Lo que sucede es que aquí, con la protección del suelo por parte del Ayuntamiento con el Plan General de Ordenación Urbana, pues esa conservación del paisaje agrícola todavía ha permitido mantenerse. Unido también, obviamente y fundamentalmente, a la actividad de los agricultores, que han mantenido una actividad profesionalizada en ese espacio.

### **5. Aspiraciones paisajísticas y propuestas, orientando estas últimas hacia el desarrollo local, preferiblemente (turismo y paisaje, actividades tradicionales conformadoras de este último, producción de calidad, etc.)**

Con el proyecto del Parque Agrario, si sigue adelante, con el apoyo técnico y la ayuda de las administraciones y la propia actividad de los agricultores, vamos a encontrar un paisaje agrario hortícola modernizado con una innovación tecnológica necesaria para que el sector sea competitivo y con un sector profesional menos envejecido dando posibilidad a un relevo

generacional. Creo que si se sigue la línea en que se está trabajando ahora se puede revertir la tendencia de degradación y de decadencia del sector agrario local.

Fortalecer los vínculos de los fuenlabreños y fuenlabreñas con su propia huerta, con su propio paisaje agrícola, identificando su historia como municipio con su historia agraria y fomentando el consumo de sus productos en la propia ciudad. Cuando los fuenlabreños reivindiquen e identifiquen la huerta y sus productos como propios, esto será la mejor garantía de que esto se va a poder mantener.

#### **Entrevista 4**

**Mikel Fernández Arberas, Técnico del Parque Agrario**

##### **1. ¿Cómo entiende el paisaje de la agricultura en Fuenlabrada, en un sentido amplio?**

El paisaje de las huertas de Fuenlabrada es un paisaje vivo gracias a la actividad agraria profesional, pero que se encuentra muy debilitado yo creo por la falta de renovación que hay en el sector agrario local. En estos años desde que comenzó el proyecto del Parque Agrario, se percibe un cambio acerca de la valoración que se le da a las huertas tanto por parte de los agricultores como de los vecinos de Fuenlabrada.

##### **2. Defina el carácter y la identidad del paisaje: elementos, lugares, denominaciones, aspectos de caracterización, sitios más representativos y preferidos**

A mí la zona que más me gusta del Parque Agrario y que creo que guarda mucha relación con la identidad de la zona, son las huertas porque cuando caminas por el Parque o visitas las explotaciones te das cuenta que se trata de explotaciones familiares con mucho arraigo en la actividad agraria tradicional. En una explotación te puedes encontrar varias generaciones que trabajan juntos para mantener la economía familiar. Cuando pienso en la agricultura de Fuenlabrada se me viene a la cabeza el cultivo tradicional de la acelga, el cual para ellos es muy importante porque se han ganado el reconocimiento del mercado madrileño por la buena calidad que tiene la acelga y ellos están orgullosos de ello.

Los elementos más significativos para mí es la fuente que hay en la entrada del Parque que corresponde a las primeras fuentes que tuvo Fuenlabrada para abastecer al núcleo urbano, la fuente de Fregacedos, y las pocas norias que quedan todavía en algunas huertas.

##### **3. La visión del paisaje: itinerarios, miradores y lugares frecuentados (Parque Agrario)**

Desde hace un año aproximadamente hicimos un itinerario en el Parque Agrario en la zona de las huertas para que la gente pueda acercarse a conocer en más detalle los recursos y valores patrimoniales que tiene esta huerta. Es una ruta que se ha pensado como un recurso para los colegios y para los ciudadanos de Fuenlabrada. Si me preguntas por miradores, yo creo que el

más usado por los agricultores como punto de encuentro es el puente que hay entre la M-407. Por el tema de los robos este puente se usa por los agricultores por las tardes para visualizar toda la zona de las huertas del Parque..

#### **4. Identifique los procesos, cambios y problemas del paisaje: identificación de dinámicas territoriales que suscitan cambios y problemas en el paisaje.**

Yo creo que el principal cambio que se está produciendo es el abandono del cultivo hortícola. Algunos agricultores del Parque cuando se jubilan, lo que hacen es cultivar cereal con Indalecio, que se dedica al cultivo de cereal. Esto supone no sólo una pérdida de calidad en el paisaje de regadío sino también supone un problema para que podamos desarrollar políticas en el municipio vinculadas con mejorar el acceso a productos frescos, locales y de temporada.

Otro problema son los robos en las parcelas, que ha obligado a que muchos agricultores hayan construido muros y puesto vallas de diferente tipo lo que hace que esta zona pierda calidad. Tampoco se controlan muchos los residuos que en su mayoría viene de la propia ciudad y en el Parque nos encontramos con vertederos ilegales, o todo tipo de materiales tirados en los caminos, y desde el ayuntamiento se hace poco para que esto no ocurra. Es como un espacio trastero para muchos vecinos de aquí de Fuenlabrada.

#### **5. Aspiraciones paisajísticas y propuestas, orientando estas últimas hacia el desarrollo local, preferiblemente (turismo y paisaje, actividades tradicionales conformadoras de este último, producción de calidad, etc.)**

Yo espero que con el Proyecto del Parque Agrario cambie la situación y podemos ver en un futuro a nuevos agricultores jóvenes ilusionados con la agricultura, que cultiven en ecológico y que también quieran desarrollar otras actividades que permitan que los vecinos de Fuenlabrada y de Madrid puedan disfrutar de este paisaje.

Las medidas que pueden ayudar a mejorar la calidad del paisaje es sin duda apoyar la actividad hortícola, para que sea viable económicamente, y prestando más asesorías a las explotaciones para que mejoren las prácticas que tienen. Desde el ayuntamiento, creo que se debe de mejorar la vigilancia no sólo para que haya menos robos sino también para que se respete el uso principal que tiene esta zona que es el agrario. En el planeamiento municipal se especifica muy bien los usos que deben de haber en esta zona pero sin embargo no hay una vigilancia en este sentido.

### **Entrevista 5**

**Beatriz Prieto, visitante**

#### **1. ¿Cómo entiende el paisaje de la agricultura en Fuenlabrada, en un sentido amplio?**



Como un valor tradicional que se está recuperando y creando identidad y sentimiento de pertenencia a la población local. Además, forma parte de un mosaico o red agrícola en el que cada agricultor pone su experiencia y productos al servicio de consumidores de proximidad.

**2. Defina el carácter y la identidad del paisaje: elementos, lugares, denominaciones, aspectos de caracterización, sitios más representativos y preferidos**

Se podría definir como un mundo vivo y activo, lo cual podría constituir una diferencia respecto a otros espacios agrícolas de municipios cercanos.

Los paisajes más significativos en el conjunto del parque son las parcelas de regadío de acelgas.

Los postes informativos, así como señalización de los caminos son elementos fundamentales para apreciar el valor de la actividad agrícola.

**3. La visión del paisaje: itinerarios, miradores y lugares frecuentados (Parque Agrario)**

Las infraestructuras que cortan la M-407 han sido el lugar idóneo para observar el conjunto del paisaje agrario.

**4. Identifique los procesos, cambios y problemas del paisaje: identificación de dinámicas territoriales que suscitan cambios y problemas en el paisaje.**

Buen estado de conservación. Lo que más degrada el paisaje es la presión urbanística y el avance del cultivo de plásticos, así como los escombros.

Sí considero que la regresión de la agricultura por la urbanización degrada el paisaje.

**5. Aspiraciones paisajísticas y propuestas, orientando estas últimas hacia el desarrollo local, preferiblemente (turismo y paisaje, actividades tradicionales conformadoras de este último, producción de calidad, etc.)**

Me gustaría que la agricultura en su formato más ecológico haya colonizado el espacio agrario y espacios que no estén aprovechados. Facilitar la instalación de puestos cercanos y permanentes en el parque.

**Patricio Perciavalle, Visitante**

**1. ¿Cómo entiende el paisaje de la agricultura en Fuenlabrada, en un sentido amplio?**

Integración de lo urbano y lo tradicional (agrícola).

**2. Defina el carácter y la identidad del paisaje: elementos, lugares, denominaciones, aspectos de caracterización, sitios más representativos y preferidos**

Lo defino como un paisaje urbano en convivencia con lo agrario, luchando por ser parte de Madrid sin perder el carácter tradicional agrícola.

**3. La visión del paisaje: itinerarios, miradores y lugares frecuentados (Parque Agrario)**

El mirador sobre la carretera.

**4. Identifique los procesos, cambios y problemas del paisaje: identificación de dinámicas territoriales que suscitan cambios y problemas en el paisaje.**

El estado del paisaje es de buena conservación y buena gestión.

El mayor problema que se observa es el crecimiento de la ciudad, la especulación de los propietarios de los suelos pendientes de vender sus propiedades a promotores urbanísticos. Otro problema es el factor climático, muy seco y con escasez de agua.

**5. Aspiraciones paisajísticas y propuestas, orientando estas últimas hacia el desarrollo local, preferiblemente (turismo y paisaje, actividades tradicionales conformadoras de este último, producción de calidad, etc.)**

Mantener el valor tradicional de la agricultura en convivencia con los elementos urbanos, fundamentado en un modelo productivo local.

**Entrevista 6**

**Oriol Fibla, Visitante**

**1. ¿Cómo entiende el paisaje de la agricultura en Fuenlabrada, en un sentido amplio?**

Se trata de un territorio mixto, en continua transformación y con gran vitalidad. Las explotaciones agrícolas aportan el carácter tradicional e histórico que se ven altamente condicionadas por el factor urbano, o periurbano.

**2. Defina el carácter y la identidad del paisaje: elementos, lugares, denominaciones, aspectos de caracterización, sitios más representativos y preferidos**

Se trata de cultivos de tamaño reducido con sus respectivos invernaderos y depósitos de agua, en un entorno urbano (residencial, infraestructuras e industrial), con la perspectiva en el horizonte de la Sierra de Madrid.

El valor más estético es la amplia gama de colores vivos que generan los cultivos (y más en primavera) y la ordenación geométrica de las parcelas.

### **3. La visión del paisaje: itinerarios, miradores y lugares frecuentados (Parque Agrario)**

La mayor perspectiva es la percibida desde el puente de la M-407, sin embargo, al ser cultivos de poca altura (escasean los frutales o arbustos que impidan visualizar el horizonte) desde los mismos cultivos se aprecia el entramado agrícola, su extensión y su situación geográfica y urbana.

### **4. Identifique los procesos, cambios y problemas del paisaje: identificación de dinámicas territoriales que suscitan cambios y problemas en el paisaje.**

El estado de conservación es satisfactorio, sin embargo, su continua transformación genera escepticismo al observador. Existen múltiples amenazas, más allá de la presente presión urbanística, uso residencial de los suelos, existe una presión metropolitana por parte de la conurbación, en cuanto a infraestructuras y servicios.

### **5. Aspiraciones paisajísticas y propuestas, orientando estas últimas hacia el desarrollo local, preferiblemente (turismo y paisaje, actividades tradicionales conformadoras de este último, producción de calidad, etc.)**

Confío en encontrarme un paisaje transformado en el sentido más positivo, figuras como el Parque Agrario y la labor educativa y de consciencia que ello conlleva son herramientas esenciales para no perder la identidad de en este caso el municipio de Fuenlabrada, poniendo en valor la trayectoria histórica, y aprovechando para generar un sector productivo, que además de contribuir positivamente en la economía contribuya decisivamente en el medio ambiente y la sostenibilidad de lo urbano.

#### **10.2.4 Encuesta**

Descripción: Encuesta presencial, durante la Feria Agroecológica de Fuenlabrada organizada por el Parque Agrario el 1 y 2 de Octubre del 2016.

Tamaño de la muestra: Muestra: 100 encuestas

Preguntas:

#### **1. ¿Conoces el Parque Agrario de Fuenlabrada?**

El 65%, de las personas dice no haberlo visitado, pues para muchos/as queda lejos de sus viviendas, o tienen poca la información sobre el Parque Agrario. El 34% de las personas encuestadas afirmaron que lo conocen y les gusta el proyecto.

#### **1. ¿Relaciona usted la identidad de Fuenlabrada con la agricultura?**

El 58% de los/as entrevistados/as asocian la identidad de Fuenlabrada con la cultura agraria. En su mayoría son personas que llevan muchos años viviendo allí. Un 30% respondieron que no asocian la agricultura con la identidad del municipio, mientras que el 12% no sabe o no contesta. Se observa que de este 12% corresponde a jóvenes menores de 30 años.

## **2. ¿Qué factores son los más importantes para que se siga conservando la huerta de Fuenlabrada?**

Cuando se les pregunta que factores consideran que son los más importantes para que se conserve la huerta en Fuenlabrada (empleo, producción de alimentos, identidad, paisaje, sostenibilidad urbana), el 33% de los/as entrevistados responden porque “puede ayudar a mejorar el acceso de los alimentos de producción local”. El 16%, responden que es muy importante que se mantenga la actividad agraria profesional porque genera empleo. El 11% resaltan la necesidad de que el paisaje sea más “verde” y con menos edificaciones. El 9% responden que la huerta ayuda a mejorar la sostenibilidad urbana. Un 8% consideran que la huerta forma parte de la identidad de Fuenlabrada y que puede ser un recurso para los colegios y los institutos. Un 23% de los entrevistados responden que todos los elementos mencionados son importantes.

## **3. ¿Con qué relaciona usted la calidad de los productos de la huerta de Fuenlabrada?**

El 30% de las personas afirman que el origen es algo que “ha existido siempre y se tiene que mantener”; el 27% lo relacionan con la frescura de los alimentos; un 24% con las buenas prácticas agrarias; el 13% con todas las preguntas y un 6% con la confianza.